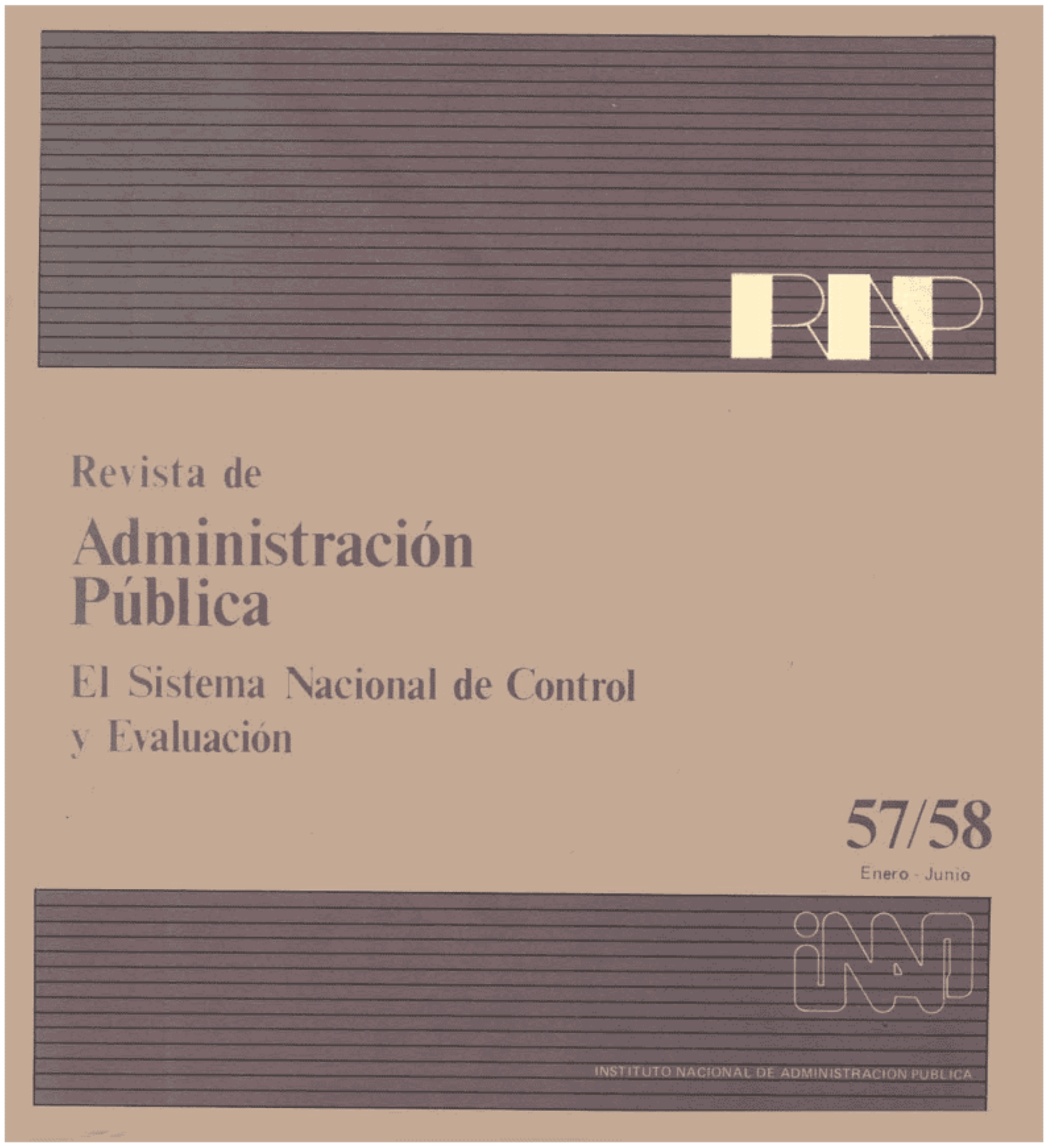

RAP
Revista de
Administración
Pública
El Sistema Nacional de Control
y Evaluación
57/58
Enero - Junio
INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Revista de

Administración Pública

Revista de Administración Pública

57/58

Enero· Junio

1.lelllll.

II.TITUII IACIaIALIIAIMIIISIRICI.1 PUIIICA

México, 1984

EDICION
Coordinación de Difusión

Carlos Castillo Barrón
Disello

Nelson A. Ceballos L. y Roberto L. Carbajal
Correcci6n

Germán Mora Olgu(n y Delfino Guevara Collazo
Tlpoqraffa

© Revista de Administración Pública
Instituto Nacionel de Administración Público
Km. 14.5 Cerretera México-Toluce
Delegación euejimalpa
05110 · México, D.F.
Tels. 570-46-53 · 570-05-32
Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores
Gilberto Loyo
Rafael Mancera Ortiz
Ricardo Torres Gaytán
Raúl Salinas Lozano
Enrique Caamaño
Daniel Escalante
Raúl Ortiz Mena
Rafael Urrutia Millán
José Attolini
Alfredo Navarrete
Francisco Apodaca
Mario Cordera Pastor
Gabino Fraga
Jorge Gaxiola
José Iturriaga
Antonio Martfnez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfonso Noriega, hijo
Manuel Palavicini
Jesús Rodrlguez y Rodrfguez
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodrfguez Reyes

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fragat Gustavo Martfnez Cabañas Andrés Caso
Luis Garcfa Cárdenas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

CONSEJO DIRECTIVO

Ignacio Pichardo Pagaza
Presidente

José Chanes Nieto
Pedro Zorrilla Mart(nez
Vicepresidentes

Manuel Camacho
Alejandro Carri110 Castro
Julieta Guevara Bautista
Luisa Marfa Leal
Alfredo del Mazo
Francisco Rojas Gutiérrez
José Francisco Ruiz Massieu
Consejeros

Xavier Ponce de León
Tesorero

Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Secretario Ejecutivo

Coordinación de Consultarla e Investigaciones
Gildardo Campero

Coordinación de Docencia
José Monsanto Dardón

Coordinación de Relacionas Estatales
Roberto Gómez Collado

CEDAM
Gustavo Martlnez Cabaí'ias

Coordinación de Relaciones Internacionales
María Victoria Flores

Coordinación de Documentación y Biblioteca
Miguel Angel Chávez

Coordinación de Difusión
Jorge Luis Honorat Vázquez

Coordinación de Administración
José Romero Angeles

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director

José Chanes Nieto

El Sistema Nacional de Control y Evaluación

IN D ICE

Página

PRESENTACION 15

TRIBUNA 19

El Sistema Nacional de Planeación y la Integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental
Jesús Franco Guerrero 21

El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal
José Trinidad Lanz Cárdenas 29

Política de Control y Fiscalización para la Administración Pública Federal
Raúl Robles *67*

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Un Código de Conducta
Enrique del Val *73*

La Auditorla Gubernamental en el Contexto de la Administración Pública en México
Javier Pérez Saavedra 89

La Evaluación de la Gestión Pública: El Papel de los Comisarios y Delegados de la SECOGEF
Guillermo Teutli Otero 99

Función de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público
Jorge Mario Urdiales *117*

Los Organos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal
José Carlos Cardoso *127*

La Conducción de la Empresa Pública en México. Papel de los Organos de Gobierno
Jorge Ruíz Ascencio *135*

La Fiscalización y Control del Gasto Federal Concertado con Estados y Municipios
Arturo Díaz Carnacho 151

DOCUMENTOS 167

Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al TItulo Cuarto Constitucional 169

Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 177

Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas al Código Penal 181

Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas al Código Civil 184

Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 186

Control de Legitimidad o de Oportunidad
Agustín A. Gordillo *192*

Exposición de Motivos y Textos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores ."úblicos del Estado y Municipios 201

ANrECEDENTES 217

El Departamento de Contraloría 1917-1933
Ornar Gueoero *219*

Ley de Secretarías de Estado de Diciembre de 1917 261

Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de Enero de 1918 267

El Nuevo Departamento de Contraloría y la Moralización Administrativa
Alberto J. Pani *276*

La Situación Legal del Departamento de Contraloría
Paulino Machorro y Narváez *278*

Breve Noticia sobre el Sistema Administrativo que Existía Antes de la Fundación de la Contraloría. Establecimiento de este Departamento y los Propósitos que Animaron a los Fundadores 305

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación 309

Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación 321

Crónica de Disposiciones
José Chanes Nieto, Cipriano Flores Cruz *331*

LEGISLACION 473

Iniciativa de Reformas y Adiciones al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Comprenden los Artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114; así como a los Artículos 22, 73 Fracción VI Base 4a., 74 Fracción V, 76 Fracción VII, 94, 97,127 Y 134 475

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 479

Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal 497

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 504

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación 506

Acuerdo por el que se Establece una Unidad Específica Denominada Oficina de Quejas y Denuncias 522

La *Revista de Administración Pública* No. 57/58 "Sistema Nacional de Control y Evaluación", se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 1984, en los talleres de Litoarte, S. de R. L.. sita en Ferrocarril de Cuernavaca 683. El tiraje fue de 2000 ejemplares.

PRESENTACION

Como consecuencia de las trascendentales reformas y adiciones constitucionales que siguieron al relevo democrático del Poder Ejecutivo Federal, la administración pública ha emprendido un esfuerzo sistemático de modernización que concierne a un gran número de sus estructuras y procesos de gestión. Las estrategias del actual Gobierno de la República de descentralizar la vida nacional, impulsar la planeación democrática, renovar la moral del servidor público, implantar el servicio civil de carrera y simplificar la administración, entre otras, se han traducido en sendos programas de acción para cuya aplicación ha sido necesario reestructurar algunas de las más importantes oficinas públicas.

Concientcs de la magnitud del cambio, los miembros del Consejo Directivo del Instituto Nacíonal de Administración Pública acordaron que el órgano informativo de mayor tradición del propio instituto: la Revista de Administración Pública, la RAP, iniciara una nueva época con el propósito de orientar su contenido hacia la divulgación y análisis del proceso de modernización que hoy en día enfrentan los aparatos burocráticos del Estado, para responder con eficacia y eficiencia a las crecientes responsabilidades que la Ley fundamental y las disposiciones secundarías les asignan.

Fue así como el pasado número doble 55·56 de ésta revista, se refirió al Sistema Nacional de Planeación Democrática: a sus antecedentes históricos, a su actual marco jurídico ya las estructuras y procesos administrativos que permiten su gestión; en tanto que el presente número, igualmente doble, aborda de una manera similar el examen del Sistema Nacional de Control y Evaluación.

Al respecto, vale recordar que si bien la administración pública mexicana experimentó en los últimos años importantes avances tendientes a sistematizar las principales funciones administrativas de regulación, tales Como la planeación, la programación, la presupuestación, el control y la evaluación; la tealidad es que las actividades de control y evaluación se encontraban dispersas en varias dependencias impidiendo con ello la integración de un verdadero sistema que garantizara el eficaz seguimiento del quehacer público.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en enero de 1983, la administración pública federal dio un paso trascendental en un proceso gradual que permite ya avisorar la consolidación definitiva de un sistema nacional de control y evaluación.

En su carácter de dependencia de orientación y apoyo global, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación interviene en los distintos procesos administrativos del gobierno federal, al opinar previamente sobre las normas y lineamientos que expiden las demás dependencias del sector público. Como cabeza del sistema nacional de control y evaluación le corresponde elaborar las normas para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y evaluación en todo. el ámbito del gobierno federal; establecer las bases generales para realizar auditorías en las dependencias y entidades de. la administración pública federal; y fijar los lineamientos para la aplicación de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

En relación al capitulado de esta revista, conviene tener presente que su contenido se estructura en cuatro secciones que responden a su misión y a la línea editorial trazada. El espacio de Tribuna está asignado al foro de discusión libre y abierto, al confrontamiento de las ideas. La sección de Documentos recoge aquellos materiales oficiales del Gobierno Mexicano y de otros países, así como los producidos por organismos y en reuniones nacionales e internacionales que se relacionan con el tema central de cada número de la RAP y le sirven de apoyo. En el apartado de Antecedentes se hace memoria del acontecer histórico de la administración pública mexicana, acudiendo a las fuentes de la materia en cuestión a través del ensayo y la crónica. Las disposiciones vigentes que rigen la actividad administrativa de que se ocupa la revista se podrán consultar en el capítulo de Legislación.

 Al agradecer la intervención de los investigadores y servidores públicos que participaron con

sus artículos en la elaboración de este número doble de la RAP, el Instituto confía en que, a través de sus distintas secciones referidas, los lectores cuenten con los marcos de referencia histórico, jurídico y administrativo que les permitan avanzar en el conocimiemto del sistema nacional de control y evaluación, para contribuir así a la firme decisión del Ejecutivo Federal de racionalizar la función pública en beneficio de los administrados.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION y LA INTEGRACION DEL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL

Jesús Franco Guerrero

Al crecer la complejidad de los fenómenos sociales y económicos del país, se ha hecho necesario que la presencia y participación del Estado en la promoción del desarrollo ---siempre y a partir de la disposición constitucional- haya ido en incremento.

El país de 20 millones de habitantes de 1910 y el actual de más de 70, no puede ser el mismo y no puede gobernarse con las mismas poi lticas. Desde aquel entonces la evolución del aparato público ha debido venirse adecuando a las circunstancias y condiciones que ha enfrentado el país y a un rencvado proyecto revolucionario de desarrollo, lo que ha propiciado que a su vez el Estado deba fortalecer el principal instrumento con que cuenta: la administración pública.

Este fortalecimiento implica, por una parte, ordenar su crecimiento de acuerdo a las metas prioritarias del desarrollo, y, por otra, adecuarlo para que sea un eficaz conducto y orientador de los esfuerzos generales de la ciudadanla, hacia los propósitos y objetivos señalados en los planes y programas gubernamentales.

De esta manera, el sector público ha ido gradualmente, a partir de 1920, abandonando el papel pasivo que habla venido practicando en función de los procesos que implica el crecimiento económico.

Por ello es que la administración pública significa, fundamentalmente, el esfuerzo de organización del Estado para conducir los procesos poi iticos de la sociedad, a partir de los intereses básicos de los grupos sociales, y no un mero conjunto de órganos técnicos y administrativos, aunque éstos asuman una mayor importancia paralelamente con el crecimiento y complejidad de los problemas sociales.

La administración pública cumple, sin lugar a dudas, objetivos poi iticos de la mayor trascendencia, por lo que en circunstancias difíciles para el país, es indispensable asegurar su eficaz funcionamiento.

Esta afirmación pudo ser claramente escuchada por el Presidente De la Madrid durante su jornada poi ltlco-electoral y con ello convertirse en una de sus tesis poi íticas fundamentales: la modernización de la administración pública.

En consecuencia, al imcrar la presente administración se dispone la reorganización del aparato de gobierno, con la modificación en las funciones de casi todas las secretarías, la reestructuración de tres y la creación de una. Pero el cambio de fondo radica en que se logra la consolidación de nuestro sistema de administración pública, al integrar los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación.

La evolución que sufrió el sector públ ico en los últimos años le permitía efectivamente mejorar su organización y funcionamiento, pero es cierto también que los graves rezagos que cargaba no le permitieron cumplir adecuadamente con las metas y objetivos que se había propuesto a través de sus programas.

La planeación en México tiene amplios antecedentes, por lo que es imperativo adecuarla a las particulares circunstancias actuales. Durante las diversas etapas del desarrollo institucional del país, la planeación ha respondido a la complejidad de las condiciones económicas y sociales del momento histórico.

Desde 1930, con la promulgación de la Ley sobre Planeación de la República, se pretende ya regular el crecimiento progresivo y ordenado del país, pero no es sino a partir del sexenio cardenista cuando quedan establecidas las prácticas económicas y polfticas que permiten al Estado orientar el proceso de desarrollo, enfrentar sus desequilibrios y poner en práctica acciones para mejorar el nivel de vida de la población.

El segundo plan sexenal se propuso asegurar la dirección de la econom ía por parte del Estado, consolidar la independencia económica nacional, mejorar la calidad de vida y los niveles de bienestar de la población.

Posteriormente, se integra el llamado plan de acción inmediata, con el fin de superar los graves problemas económicos del país: en 1965, se elaboró el plan de desarrollo económico y social, que entre algunos de sus resu Itados fue posible que el producto interno bruto y la inversión, crecieran a tasas superiores a las programadas y los precios no crecieran significativamente.

En 1974, las secretarias de Hacienda, Presidencia y Patrimonio, se avocan a la elaboración del anteproyecto de lineamientos para el programa de desarrollo económico y social 1974-1980, mismo que no se llegó a adoptar oficialmente.

Durante la administración anterior se logran sustanciales avances en materia de planificación. Es posible conformar un sistema nacional de planeación, formulándose diversos planes sectoriales y estatales, con lo que se integra un documento que ubica las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general: el plan global de desarrollo

1980-1982. De esta manera se integran enfoques, conceptos y procedimientos, pero también se incorporan experiencias que permiten asumir ordenadamente los graves retos de los próximos años.

El gobierno, como representante del Estado, aparece como titular legítimo de la planeación, como actor relacionado cen la sociedad y como mecanismo de integración y sustento del orden poi ítico.

El plan nacional de desarrollo 1983-1988 se nutre del análisis y la evaluación de los resultados de la planeación en nuestra historia moderna, surge la experiencia mexicana en la materia y se legitima en el mandato de la ciudadanía por promover el mejoramiento de sus condiciones.

Conforme se incrementa la complejidad de las condiciones, de los problemas y del propio país, se patentiza mayormente la necesidad estatal de conducir las fuerzas sociales hacia los propósitos que la mayoría ha determinado; pero además, el plan representa la expresión material de la voluntad política del ejecutivo y del compromiso del Presidente De la Madrid de gobernar con el pueblo y en defensa de los más altos intereses mayoritarios.

Este plan fija ahora orientaciones fundamentalmente cualitativas, establece los lineamientos generales para todos los sectores y flexibilidad para adecuar los instrumentos, lo que permite mantener la dirección principal propuesta y estar previendo para enfrentar situaciones inesperadas.

Del plan nacional habrán de desprenderse los programas sectoriales y regionales de mediano plazo que lo desagreguen y detallen, ayudando a vincular más estrechamente su contenido con el manejo de políticas e instrumentos y particularmente con los montos presupuestales programados.

De esta manera, se plantea ordenar la actividad del sector público a partir de dos importantes instrumentos: la consolidación del sistema nacional de planeación y la integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Saber con certidumbre hacia dónde queremos avanzar y, por otra parte, asegurarnos de que lo estamos logrando o establecer los correctivos sobre la marcha.

En materia de control, contamos con una larga experiencia, que se inicia con la creación del Departamento de Contraloría en 1917, ese departamento depende entonces directamente del titular del ejecutivo y es autónomo de las demás secretarías. Entre sus funciones más importantes se encuentran la de revisar la actividad hacendaria, de glosa, contabilidad y la ejecución del presupuesto.

Durante su existencia sufre algunas adecuaciones (cambia de nombre en la época del Presidente Calles, por ejemplo) hasta que se dispone su desaparición en 1932. A pesar de ello se conserva una de sus innovaciones principales: el control previo de pagos, actos y contratos que afecten al erario federal.

En 1935, el Presidente Cárdenas divide las funciones de contabilidad y glosa de las del manejo de los caudales públicos, al crear la Contaduría de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda.

Desde aquellas fechas hasta enero de este año en que entraron en vigor las reformas que

instituyen la Secretaría de la Contraloría, las funciones de contralor fiscal estuvieron repartidas en cuatro secretarías de Estado; Hacienda, Programación, Patrimonio y Asentamientos Humanos.

Podemos afirmar que las facultades en cuestión de control, fiscalización y evaluación, que viene a conjuntar la Secretaría de la Contraloría, ya existían; hacía falta integrarlas y vincularlas a las otras etapas del proceso administrativo.

Esta nueva secretaría está ahora en proceso de construcción. Se ha logrado conformar en pocos meses una nueva dependencia del gobierno federal, pero su organización y funcionamiento aún no se consolida.

Por la naturaleza de su actividad, la nueva secretaría establecerá una estrecha coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, ésta como órgano de supervisión del poder legislativo sobre la administración que realiza el ejecutivo del gasto público. A diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría significa el auto-control del gobierno federal.

Corresponde a la Secretaría de la Contraloría ser la dependencia que conjunta las facultades, antes dispersas, en materia de autocontrol del ejecutivo; así, se conjugan en la contraloría las tres fases del proceso de control de la administración pública: el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador.

Además, la Secretaría de la Contraloría está facultada para realizar evaluaciones que nos indiquen cómo y con qué eficiencia se están utilizando los recursos encargados a la federación, con lo cual está en posibilidad de establecer la relación entre los recursos asignados y los objetivos alcanzados,

Con la Contraloría General de la Federación, será posible desechar los sistemas obsoletos de control y vigilancia, al orientar sus esfuerzos al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales, sin descuidar la atención permanente al todo del aparato público.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le otorga a la Secretaría de la Contraloría, la atribución de establecer y vigilar el cumplimiento de las normas para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y del uso de los recursos en la administración central y paraestatal, así como los de origen federal que se canalizan a través de los gobiernos de los estados o municipios; es decir, de todos los recursos federales, cualquiera que sea el órgano que los administre.

Se pretende con ello, que este nuevo sistema de control sea factor determinante para la más exacta aplicación de las decisiones de poi ítica económica y social, previniendo para evitar las conductas corruptas o los usos indebidos de recursos que pertenecen a la nación.

En relación a la fase preventiva del control, existen ya las figuras de los comisarios y delegados de la Contraloría. ante las entidades y dependencias del sector público, quienes tienen la responsabilidad cotidiana de evaluar políticas, acciones. recursos y resultados,

asf como de señalar propuestas concretas para el mejoramiento de la gestión de las entidades y dependencias en que actúan.

Los comisarios adquieren en la Secretaria de la Contraloría una nueva dimensión, respetando las facultades que le otorga la legislación mercantil y desarrollando actividades adicionales, tales como convertirse en mecanismos de comunicación entre las diferentes instancias de autoridad. Los comisarios cuentan además, con un nuevo perfil: ser un servidor. calificado, de tiempo completo, de probada eficiencia, experiencia en actividades públicas y reconocida autoridad moral y profesional; serán responsables de atender un conjunto de entidades cuyos objetivos son similares.

Los comisarios centrarán su actuación en el seguimiento, control y evaluación del desempeño de las entidades paraestatales, revisando su congruencia con los programas y presupuestos sectoriales aprobados y el adecuado funcionamiento de sus órganos de gobierno. En el seno de los consejos de administración se desarrollará en buena medida la actividad de los comisarios, por ser ese el foro de decisión de las empresas públicas.

Ejercerán, por otra parte, el control y la vigilancia de estas entidades, buscando contribuir al incremento de su eficiencia, con base en los objetivos sectoriales y proponiendo usos alternativos de los recursos públicos cuando se considere conveniente.

En el caso de los delegados, cumplen funciones iguales a las de los comisarios, pero en el ámbito de las secretarías de Estado, donde contribuyen a que los programas se desarrollen en apego estricto a lo planeado y con la máxima eficacia y productividad posible.

A ellos les corresponde apoyar la función de coordinación sectorial, a través del análisis y evaluación de los programas considerados como prioritarios; promover la corresponsabilidad en materia de control, y realizar tanto la vigilancia del ejercicio del gasto público, como su congruencia con los presupuestos de egresos. Por otra parte, impulsarán la modernización de los sistemas de control en las dependencias centrales, coadyuvando a la agilización de los procesos y elevando la productividad de su gestión.

Los delegados son también responsables de identificar puntos críticos de atención, analizando el desempeño del sector en función de sus relaciones con otros sectores y el cumplimiento de sus objetivos.

En cuanto a la fase fiscalizadora, debemos señalar en primer término, a las contralorías internas de las entidades y dependencias del sector público, quienes actúan como contrapartes funcionales de la Secretaría de la Contraloría y son responsables del cumplimiento del marco normativo en materia de control, vigilancia, fiscalización y legalidad.

Constituyen también los órganos de incidencia de la corresponsabilidad de las dependencias públicas en materia de control, las unidades que conjuntan e integran internamente sus mecanismos de control, y el conducto adecuado de vigilancia que respeta las líneas institucionales de autoridad.

Las contralorías internas son órganos de apoyo que dependen directamente del titular

de la dependencia o entidad, y que realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Tienen estas unidades la responsabilidad de organizar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia, revisando la aplicación de las disposiciones, poi íticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

A través del análisis permanente de los resultados que aporte dicho sistema, el titular de cada dependencia o entidad contará con los elementos necesarios para promover el incremento en la eficacia y eficiencia de la gestión interna, y, en su caso, dictar las medidas correctivas a que hubiera lugar; por su parte, la Secretaría de la Contraloría contará con los elementos necesarios para coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Otro importante instrumento en el aspecto de fiscalización lo constituyen las auditorías.

Las auditorías externas, a realizarse selectivamente en todos los organismos públicos en forma permanente, encargadas de revisar su situación contable y financiera, permiten mejorar su administración en base al examen de los informes de los auditores y de las sugerencias que ellos hagan llegar.

Las auditorías directas, están encargadas de verificar que las dependencias y entidades públicas actúen dentro del marco de legalidad; de comprobar la razonabilidad de su información financiera; el cumplimiento de sus planes, programas y presupuestos autorizados, y de evaluar el grado de cumplimiento de sus objetivos. De estas auditorías pueden emanar acciones correctivas o sugerencias que mejoren los procedimientos de operación y control de las dependencias y entidades, ya que se pretende se conviertan en efectivos auxiliares en la toma de decisiones.

La realización de auditorías directas será en base a los criterios de selectividad y dimensionándolas al tamaño y la importancia de la entidad donde se realicen; además, se seleccionarán en base a la información derivada de las acciones de vigilancia y evaluación que las diversas áreas de la secretaría realicen, así como a solicitud expresa de los titulares de las dependencias o entidades.

La órbita de competencia que corresponde a la Contraloría es la reservada por la Constitución a la federación, pero la legislación vigente prevé que el gobierno federal puede celebrar convenios con los estados y municipios, a fin de apoyar para que todos los niveles de la administración pública cuenten con los mecanismos de control adecuados para una eficiente y honesta aplicación de los recursos públicos.

Se está realizando, por otro lado, un programa de revisión de los fondos federales invertidos en los estados. Para tal efecto se levantan inventarios de todas aquellas obras que por algún motivo no se encuentran funcionando adecuadamente, para posteriormente dar los pasos necesarios para activar dichas inversiones.

Adicionalmente, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuenta con

dos valiosos instrumentos que permiten observar la actuación de los servidores públicos: el registro de su situación patrimonial y la atención de denuncias sobre la conducta de todos los servidores públicos.

En cumplimiento de lo establecido en la nueva ley de responsabilidades, corresponde ahora a la Contraloría recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del sector central; de las empresas públicas y organismos descentralizados; de diputados y senadores al Congreso de la Unión; de ministros, jueces y servidores públicos del poder judicial; y corresponde también a la Secretaría de la Contraloría, según su reglamento, vigilar a todos los servidores públicos de confianza, esta obligación tiene ahora la modalidad de que deberán presentarse anualmente las modificaciones a su patrimonio.

Por otra parte, se ha dispuesto que existan en cada contraloría interna, oficinas de recepción de quejas y denuncias que desee presentar la ciudadanía, con motivo de la actuación o decisiones de los servidores públicos. Será este mecanismo de participación ciudadana, otro valioso auxiliar en la detección de irregularidades en el sector público.

En este sentido, la Secretaría de la Contraloría es un factor de renovación; no es un instrumento represivo. Si bien existe y cumplirá con la obligación que la ley le señala de fincar responsabilidades a quienes se hagan acreedores de ellas, no se olvida que la sanción es la última instancia que la sociedad emplea con quienes faltan a sus deberes.

La actividad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se sustenta en un conjunto de disposiciones jurídicas que regulan claramente su actuación. En el mes de diciembre pasado el Presidente De la Madrid envió al Congreso de la Unión un paquete de propuestas que permitieran el surgimiento de esta nueva dependencia y sustentaran su actividad:

Destaca la modificación a algunos artículos de la Constitución, la nueva ley de responsabilidades de los servidores públicos, la ley de planeación y las reformas a la ley orgánica de la administración pública y a los códigos penal y civil.

En materia constitucional, se realizan importantes modificaciones a los artículos comprendidos en el Título Cuarto, así como al 127 y al 134, a fin de que nuestra carta magna regule la actuación de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno y establezca las sanciones y procedimientos de orden poi (tico, administrativo y penal, a que estarán sujetos sus actos deshonestos.

La nueva ley de responsabilidades establece un código de conducta al que deberá apegarse todo servidor público, donde se sientan las bases para la actuación de quien, desde las instituciones, debe atender los intereses fundamentales del pueblo mexicano.

Con las reformas a la legislación penal, se tipifican delitos y conductas públicas corruptas que notoriamente se han desarrollado y que hasta entonces la ley había omitido; además, adecua los ya existentes, a fin de cerrar lagunas y cubrir insuficiencias notorias.

Se realizaron también algunas adecuaciones al código civil, a fin de proteger la integridad moral de las personas, estableciéndose los derechos de los servidores públicos y de los particulares, en atenci6n a la salvaguarda de su patrimonio moral, su prestigio o su buen nombre.

Con las adiciones a la ley orgánica de la administraci6n pública, se reestructura el aparato público, creándose la Secretaría de la Contraloría como una de sus principales disposiciones.

Desde su creación, se emprendieron esfuerzos en diversos sentidos para consolidar su integración: diseñar y poner en marcha el sistema generalizado de control; establecer una estructura orgánica acorde a las necesidades de la nueva dependencia; adecuar el marco jurídico y normativo del sistema; incorporar el personal idóneo y capacitado para la función; establecer físicamente la Secretaría; conformar programas de trabajo ambiciosos pero realistas. Estas y otras necesidades se han ido enfrentando y superando. En su reglamento interior la Secretaría de la Contralorla ha establecido una estructura funcional básica compuesta por un titular, dos subsecretarías, la Coordinación General de Comisarios y Delegados de la Contraloría en el Sector Público, la Oficia-Ha Mayor, la Contralorla Interna y doce direcciones generales.

Por otra parte, se suceden un conjunto de diposiciones legales que refuerzan el marco jurídico para su actuación, entre las que deben destacar los acuerdos sobre parentesco, sobre la declaración de la situaci6n patrimonial de los servidores públicos y sobre empresas públicas, por sólo señalar las más importantes.

Como consecuencia de las auditorías que se vienen practicando en diversas dependencias y entidades, ha sido posible detectar algunas irregularidades en el uso de recursos puestos bajo la responsabilidad de algunos funcionarios deshonestos. Los resultados de estas acciones de la Secretaría de la Contraloría han sido hechos del conocimiento del Ministerio Público y de la opinión general.

Por otra parte, se cuenta ya con un cuerpo de comisarios y delegados que responden ampliamente en las expectativas planteadas para su función; está en proceso ahora la consolidaci6n de su quehacer, a fin de que en breve puedan ofrecer los importantes resultados que de ellos se esperan.

A dieciocho meses de iniciadas sus actividades, la Contraloría General de la Federaci6n quiere cumplir responsablemente con los más altos y trascendentes propósitos en ella puestos al ser creada. Ciertamente que conformar una nueva dependencia pública exige desplegar importantes esfuerzos, que hasta ahora no han sido escatimados. La Secretaría de la Contraloría deberá ser, con mayor vigor todavía. importante instrumento de la renovaci6n moral que el gobierno de la república ha emprendido, renovaci6n que permita al país superar las dificiles condiciones actuales y lo ponga en la ruta segura del desarrollo.

EL MARCO JURIDICO y ADMINISTRATIVO DEL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

José Trinidad Lanz Cárdenas

"La administración pública debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un estado moderno",

Miguel de la Madrid Hurtado

1. INTRODUCCION

No pueden concebirse el desarrollo, el mejoramiento de los servicios a cargo del Estado, la correcta productividad de las empresas públicas, ni la eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos nacionales, sin una adecuada planeación.

Dentro de ésta, el control del ejercicio de la función administrativa ocupa singular relevancia, para lo cual resulta primario sistematizar sus actividades y funciones; es decir, adecuarlas a los objetivos del mejoramiento de cada uno de los sectores económicos que conforman el sistema económico total, orientando el control con los propósitos del desarrollo.

Tanto la organización de las administraciones públicas como la de las empresas e instituciones privadas, tiene que basarse en la elaboración de planes y programas para poder mejorar la efectividad de sus operaciones, lo que modernamente se ha venido a denominar como "desarrollo administrativo".

Estos conceptos pueden ubicar la filosofía del titular del Poder Ejecutivo Federal, al afirmar que la administración pública debía adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un estado moderno.

Dentro de este orden de ideas, el Presidente había afirmado que debían perfeccionarse los sistemas de administración de recursos del Estado y fortalecer los sistemas de control y vigilancia de la administración pública, y que para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, promovería la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades

de fiscalizaci6n, control y evaluaci6n de la administración pública. Congruentemente con esta filosoffa, a iniciativa del Ejecutivo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la Secretaría de la Contraloría General de la Federaci6n, con facultades espedficas en su artículo 32 bis, a partir del 10. de enero de 1983.

La creaci6n de esta Secretaria ha provocado diversas espectativas en el medio jurídico nacional, pues por una parte se ha pretendido sostener que constituye una instancia más de control, que duplica algunas de las funciones controladoras a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, y, por otra, que ha venido a aumentar el aparato público.

Para los efectos de este breve trabajo, resulta pertinente enfatizar la auténtica naturaleza de las funciones de control que corresponden a este nuevo 6rgano del Estado mexicano.

Ya se decía en apartados anteriores, que su principal objetivo radica en la sistematizaci6n y en el fortalecimiento de las facultades de control de la administraci6n pública.

Ahora bien, la sistematizaci6n de la función de control se debe entender no de modo aislado, sino como elemento integrante de un programa cabal de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades que conforman la administraci6n pública del Estado, dentro de un marco jurídico que responda a la legalidad de los actos de autoridad, y particularmente a la luz de los objetivos y metas de la planificaci6n global del desarrollo.

Por otra parte, no se trata de una instancia adicional de control, sino de la globalizaci6n en materia de control, que anteriormente se encontraba dispersa en diversas dependencias del propio Ejecutivo Federal, con autonomía de funciones de csntrol interno del Poder Ejecutivo, para diferenciarlas del control externo que por disposici6n constitucional corresponde a la Cámara de Diputados, a través de su 6rgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

Así también, como se destac6 en la exposici6n de motivos de la iniciativa de reformas a la citada Ley Orgánica de la Administraci6n Pública Federal, la creaci6n de esta Secretaría no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisi6n de sus propias áreas que manejan recursos econ6micos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría es establecer la regulaci6n que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para 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 administraci6n pública federal.

Dentro del régimen del derecho mexicano, es fundamental la juridicidad de los actos de los 6rganos del Estado, al grado que la competecia debe constar expresamente en la ley de manera tal que s610 se pueda hacer aquéllo que expresamente la ley autorice.

En esa virtud, para el correcto desarrollo administrativo del ejercicio del control será indispensable la concurrencia de un marco jurídico para que la sistematización de las prácticas, procedimientos y modalidades de

la operación administrativa pública, se realice en un ámbito de plena legalidad.

La sistematización del control que corresponde globalmente a la Secretaría de la Contraloría y sectorial e institucionalmente a las dependencias y entidades, dentro de una planeación adecuada debe ejercerse en un marco jurídico actualizado y moderno, complementado con el diseño e instalación de modernos sistemas de control aplicables en su conjunto a la admialstración pública, tanto en el sector central como en el paraestatal.

Para un cabal entendimiento del marco legal y administrativo que al respecto se ha instrumentado en el medio nacional, resulta pertinente, en primer término, abordar los conceptos que giran en derredor de la función del control, los antecedentes de esta función en el medio mexicano, las motivaciones, objetivos y funciones de la Secretaría de la Contraloría, para terminar, en forma breve, dados loa alcances de este estudio, con un enlistado de las disposiciones legislativas y administrativas que encuadran en el derecho positivo mexicano la función específica del control.

11. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL CONTROL

La palabra control constituye un vocablo unívoco con el cual se significan múltiples objetos, los que se diversifican cada vez más, según el uso que se dé a la palabra.

Gramaticalmente, aún no constituye un vocablo aceptado por la Real Academia Española, y en unos casos se le considera un galicismo, en otros un anglicismo y en unos terceros hasta un barbarismo.

Sin embargo, su uso se encuentra generalizado en la lengua castellana, y va variando su significación, según los diccionarios que se consulten, tanto los ordinarios, los enciclopédicos, como los específicos, comprendiendo así, desde la marca de un punzón que se pone sobre obras de orfebrería; comprobación, inspección, intervención, registro, verificación, tutela; hasta dominio y supremacía.

Empero, en el campo del ejercicio de las funciones públicas, este vocablo se usa inveteradamente, y particularmente en las actividades de orden administrativo se considera en forma simultánea tanto medio como finalidad, concretándose en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan, con marcadas diferencias según las características y situación del medio de que se trate.

Forma parte el control de la estructura fundamental de los estados modernos, y con independencia de los orígenes etimológicos y de las acepciones usuales de la palabra, requiere su precisión en el campo de lo jurídico, máxime para el desarrollo de los programas de gobierno de la actual administración, por no poder desvincular al control de la tesis fundamental de la presente administración sobre la renovación moral de la sociedad.

1. Acepciones

Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual, pretende que el control no posee justificación alguna en el español, y afirma que se cuenta con vocablos propios para traducir la palabra y poderla matizar en grado envidiable, sosteniendo que lo adecuado es, según el caso, emplear las palabras comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, gobierno, pre-

dominio, supremacía, dirección, gula, freno y regulación.

No obstante, sin dejarle de conceder razón en cuanto a las propiedades semánticas del lenguaje, lo cierto es que la palabra control guarda estrecha relación con el ejercicio de funciones fundamentales del Estado, y como se ha sostenido ya por algunos analistas, aun cuando los términos propuestos para su sustitución están estrechamente relacionados, ninguno en particular colacide con el concepto universal que se ha venido admitiendo, principalmente en lo que toca a la administración.

Independientemente de que pueda ser considerado como un doble registro o como una verificación administrativa, más aún como una vigilancia o fiscalización e inclusive como un medio represivo del Estado, debemos convenir en la necesidad de encontrar una definición que de alguna manera y aun en términos convencionales, comprendiera lo que se pretende dar a entender cada vez que en el uso oficial, tanto bajo el imperio de la legislación como de las prácticas administrativas, se quiera decir cuando se habla del control.

Así podríamos tal vez afirmar, coincidiendo con algunos estudiosos de la materia', que en el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.

Rafael Bielsa, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1956.

2. Clasificación

En el orden de ideas a que nos venimos refiriendo, podríamos hablar de diferentes aspectos del control que pueden conducirnos a variados criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización del control.

Por considerarlo ampliamente explicativo al respecto, incluimos a continuación un cuadro sinóptico que "ad libiturn" hemos formulado sobre la clasificación del control, que nos demuestra gráficamente los diversos conceptos del control en las funciones públicas, en atención al criterio o enfoque que pudiera adoptarse, cuadro que procederemos a comentar someramente (ver cuadro 1).

Esta clasificación sin pretender que sea de exclusivo rigor científico, tiene el propósito de conjuntar de alguna manera y bajo un criterio ordenado para su inmediata inteligencia, la compleja materia del control.

Por ende, sin ser indiscutible, resulta evidente que permite presentar a una simple apreciación casi todos los aspectos y manifestaciones que el control puede revestir en el derecho público mexicano.

A tal efecto, ordena de primera intención al control en tres grandes rubros, que coinciden con los órganos que constituyen el Estado dentro del principio clásico de división de poderes, así como con las funciones de éstos; pero al hacerlo se tiene la conciencia de que las funciones no se desarrollan con pureza, en forma exclusiva para cada uno de los poderes, ya que en la práctica constitucional, indistintamente alguno de ellos, dentro del marco

Cuadro No. 1

CRITERIOS DE CLASIFICACION DEL CONTROL

- **Según la función u órgano del Estado**
  - **al LEGISLATIVO**
    - 1. **Oe·legislación**
    - 2. Presupuesta!
    - 3. **Poi** ítico
  - **b) ADMINISTRATIVO**
    - 1. Clase de acto
      - 1. **Verificación**
      - 2. **Vigilancia**
      - 3. **Recomendación**
      - 4. **Decisión**
      - 5. **Evaluación**
      - 6. **Corrección**
      - 7. **Sanción**
    - 11. Objeto
      - 1. Legalidad
      - 2. **Fiscalización**
      - 3. **De oportunidad**
      - 4. **De gestión o eficiencia**
    - 111. Tiempo
      - 1. **Preventivo, "a priori" o "ex-ante"**
      - 2. **Concurrente o permanente**
      - 3. **Conclusivo, "a posteriori" o "ex-post"**
    - IV. Forma
      - 1. **De oficio**
      - 2. **A petición**
      - 3. Obligatorio
    - V. **Organo que lo realiza**
      - 1. **Interno**
      - 2. **Externo**
    - VI. Efectos
      - 1. Formal
      - 2. **Constitutivo**
  - **e) JUDICIAL O JURISDICCIONAL**
    - 1. **De constitucionalidad**
    - 2. De legalidad

de las leyes, puede ejercer no sólo la función que por autonomasia se le encuentra encomendada, sino también alguna de las otras dos; o sea lo que los tratadistas distinguen como temperancias constitucionales.

Consecuentemente, y sin desconocer tales circunstancias, en principio se clasifican los controles del Estado, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias; es decir, control legislativo, administrativo y judicial o jurisdiccional.

al El control legislativo, correspondiente al Congreso de la Unión, a su *vez* puede presentar tres diversas manifestaciones; la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes, que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive las conductas de los servidores públicos; la segunda, que consiste en el control presupuestal, el que abarca las dos 'grandes fases del presupuesto; es decir, la aprobación inicial para su ejercicio y la revisión y en su caso aprobación de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera que se traduce en el control poi ítico, el cual se ejerce a *través* de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal, para que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, y aún más, en la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública.

Estos campos de operación del control legislativo encuentran su fundamento en la Constitución general de la república, partleularmente en los artículos 73, 74, 90 y 93, as(como en las leyes orgánicas del Congreso'de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda.

b) El control administrativo, que correspohde al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, constitutivo del control de la administración pública federal, con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas, como se expondrá más adelante, puede ser clasificado desde seis puntos de vista o criterios diferentes.

El primero, en virtud del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la administración pública, dentro de los que podemos advertir tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc. 1, evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

El segundo criterio, se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse en control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los aetos del control, lo que nos permite sostener, en primer lugar, el control preventivo, también llamado "a priori" o ex-ante, que es el que se efectúa antes de que los actos administrativos propiamente se realicen, o con medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a las leyes, planes, y programas; en segundo término, el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante

todo el desarrollo de la gestión administrativa; y por último el conclusivo, también denominado "a posterlori", que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación,

El cuarto criterio, es en cuanto a la forma de actuación de los órganos del control, y ast tenemos, por una parte, la actuación oficiosa, en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores o los actos administrativos efectuados; por una segunda parte, los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y por una tercera, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos del control.

El quinto enfoque es desde el punto de vista del sujeto activo u órgano que realiza el control; en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia administración pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los propios miembros de tal administración como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para tal efecto; o también puede ser externo cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico o Contadurfa Mayor de Hacienda, o en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad cuando se realiza por el poder judicial o tribunales administrativos autónomos.

Por último, el sexto criterio es en función de los efectos o resultados del control administrativo, y asr puede ser o formal, cuando solamente constata que las acciones administrativas efectuadas se ajustan a la ley con efectos únicamente declarativos; o constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores genere derechos y obligaciones o constituya el fundamento y base para la reeIlzación de acciones posteriores, ya fuese de corrección o inclusive de orden sancionatorlo.

e] Por lo que toca al control judicial o jurisdiccional, que corresponde al Poder Judicial de la Federación (artrculos 103 a 107 de la Constitución general de la república, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federal, Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales), puede clasificarse en el control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la carta fundamental, o en el control de legalidad cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se da certeza jurídica a situaciones de conflicto que se susciten entre particulares entre sr o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, asf como también en planteamientos que pudieren presentar las personas de derecho público. En este caso, como también sucede en los de los otros dos poderes y que sería prolijo mencionar, se dan las excepciones al control jurisdiccional cuando éste se efectúa por tribunales administrativos, por la propia administración pública en el trámite y resolución de recursos administrativos o vias impugnativas, y aún más por el Poder Legislativo al resolver sobn! responsabilidades polltlcas de orden penal cuando se trata del caso exclusivo del Presidente de la República.

111. EL CONTROL ADMINISTRATIVO

De los grandes controles del Estado, particularmente interesa al objeto de este estudio el control administrativo; es decir, aquel relacionado con el vasto campo de la administración pública y que en principio corresponde en un control interno, de auto-control, a la propia administración.

Aun cuando tradicionalmente, desde la remota expresión del jurista Ulpiano, ''es peligroso definir en el campo de lo jurfdieo", ya que si al hacerlo se dejara fuera uno o varios de sus elementos esenciales, podría darse lugar a excepciones no deseables en la aplicación de las normas legales; sin embargo, en función de un principio de certeza [urfdica y de seguridad, más aún cuando se trata de conceptos que por su ambigüedad pueden dar lugar a diversas interpretaciones, resulta útil y conveniente acudir a una definición, y que ésta no quedara en el solo ámbito de la teorra, sino que se recogiera en un texto legal que le diera imperatividad, obligatoriedad y condicionamiento, para su irrestricta aplicación.

Esto tiene en el caso del control administrativo una especial significación; particularmente por las diversas definiciones que se han venido dando por los estudiosos que se han dedicado al análisis del control en la esfera administrativa.

Por vra de ejemplo, el reputado jurista argentino Manuel M. Drez, sostiene que ''se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la contormidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines".

Esta definición, a nuestro juicio, resulta limitada, pues sólo contempla los actos posteriores del control, pero no un considerable renglón de los mismos (tal vez los de mayor relevancia), que son los preventivos o sea los que se dan con anterioridad al desarrollo de las actividades gubernamentales, y a aquellos que conceptualmente son preventivos, aunque especrficamente deben considerarse de "previsión", porque tienden fundamentalmente a evitar que se presenten actitudes incorrectas, tanto para la validez o eficacia de los actos administrativos, como por lo que ve a la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos.

Por su parte, Fiorini dice que: ''La administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurfdico. Todos los actos administrativos deben ser leqítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta sustancia jurfdica que rigen la labor administrativa; lo segundo se cumple cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos. La ejecución de la gestión administrativa puede, por diversos motivos, manifestarse en forma anormal, ya sea en su legitimidad o en su eficacia. Es deber, entonces, de la administración, arbitrar todos los medios para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz. Se ha dicho, con mucho fundamento, que este ajuste sobre la actividad anormal es de la esencia de la administración en el Estado de derecho y se realiza aunque no existan dlsposlclones positivas que lo autoricen. Esta función realizada por la administración activa ha recibido el nombre extensivo de control administrativo. Es un control sustancialmente administrativo porque se realiza por ía actividad administrativa

yen la administración activa. Este control realizado por y en la administración lo distingue del control jurisdiccional y del control político. El primero se efectúa por órganos judiciales o por órganos especiales que, aunque dentro de los cuadros de la administración, realizan actividades exclusivamente jurisdiccionales; el segundo se realiza por los órganos del poder legislador. Reafirmamos bien el concepto del control administrativo, confundidos a veces con control jurisdiccional, al establecer el divorcio absoluto entre actividad activa administrativa y actividad jurisdiccional en la administración. La definición que se centra, en forma dogmática, al ubicarla dentro de la actividad administrativa, excluye cualquier yerro al respecto".

En este sentido, Fiorini se acerca más a los propósitos y procedimientos del control administrativo, examinando la legalidad de los actos de la administración, la satisfacción de los intereses públicos y, en su caso, las medidas correctivas o sancionatorias.

Podemos afirmar sobre el particular que el control administrativo comprende no sólo la idea clásica de la prevención o de la sanción legal en que el poder se ejerce, sino la idea moderna de la "previsión" en que el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas, a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla y que son los servicios públicos. Estos servicios no se realizan por la administración como una manera de complacer deseos de sectores privilegiados, ni con el propósito de lograr ingresos excepcionales; el Estado realiza lo que no pueden hacer, lo que no quieren hacer y lo que no deben hacer los individuos, pero siempre con un fin de justicia y de orden o control; el Estado impide de esa manera, que la satisfacción de una necesidad general del público pueda ser abandonada, o que se ralice de manera defectuosa, negligente y parcial, o peor aun que sea a base de explotación, de malos manejos de los recursos del Estado e inclusive de negocios lucrativos que dañen precisamente el interés que se trata de servir.

En cuanto los servicios públicos, las estructuras del Estado y el manejo de los recursos económicos o financieros del mismo, cumplan con ese fin de justicia, contribuirán a crear el control administrativo, que otros estudiosos han denominado como "orden administrativo".

A la luz de estas ideas, podemos concebir una definición del control que abarque de manera integral, por una parte, los sujetos y sus acciones, así como el objeto, los procedimientos y la finalidad, con aplicación especial al campo de la administración pública en el sector federal mexicano, y así podríamos decir que "por control (administrativo) deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios".

El último aspecto de esta definición, que sin pretender dogmatismos, abarca los distintos aspectos del control, comprende una situación hasta ahora no mencionada en este análisis, que por las circunstancias especiales de los apoyos otorgados por el gobierno de la

República al federalismo, se dan en el campo de la administraci6n pública mexicana; es decir, al transferirse o coordinarse fondos federales a los estados y municipios como una indiscutible medida de apoyo econ6mioo a estas otras dos 6rbitas de poder, se hace indispensable en el orden administrativo de que hablamos venido haciendo menci6n, la existecia de medidas de control para que tales fondos se manejen en funci6n de los objetivos para los cuales se encuentran destinados y en forma congruente y adecuada a los proqrarnas y planes concertados y establecidos entre la federaci6n, los estados y los municipids.

Para un cabal desarrollo de lo que en nuestro medio jurfdieo se entiende por control administrativo, es pertinente analizar someramente los elementos que lo constituyen, as(como su fundamentaci6n legal.

1. Sujetos

El primer elemento que confluye en los actos de control administrativo es el sujeto en su doble acepci6n: activa y pasiva.

El sujeto activo, viene a ser el 6rgano controlador; y. el sujeto pasivo, la persona, 6rgano o instituci6n controlados.

En el régimen jurfdicc mexicano, se ha instituido todo un sistema que se denomina "Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental", que comprende a los sujetos activos y en donde convergen las facultades de diversos 6rganos del Estado, para realizar la füncién del control. As(, tenemos, en primer lugar, el control global que corresponde a la Secretarfa de la Contralcrfa General de la Federaci6n en los términos establecidos por el art(cu lo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administraci6n Pública Federal, reglamentaria del erttculo 90 de la Constituci6n Polftica de los Estados Unidos Mexicanos, tanto con su íntervenci6n directa a través de su estructura reglamentaria, como CO,1 los 6rganos especiales que constituyen los delegados de Contralorfa para el sector central y los comisarios públicos para el paraestatal.

En segundo término, los controles sectorlales que se realizan por las dependencias como cabezas de sector, en función de lo establecido en la propia Ley Orgamca de la Administraci6n Pública Federal y en el decreto presidencial del 17 de enero de 1977 por el cual se instituy6 que las entidades paraestatales quedaban agrupadas en sectores, bajo la coordinaci6n directa de las secretarias de Estado correspondientes, las que quedaban facultadas para vigilar y controlar a las entidades integradas en el sector que les correspondiera.

En tercer término, está el control institucional que ejercen las dependencias y las entidades, de acuerdo con las' funciones específicas que en la Ley Orgánica se asignan a cada secretar ía de Estado y respecto a cada entidad del sector paraestatal de conformidad con las leyes, decretos, acuerdos u otros actos relativos a su constituci6n y funcionamiento. No debe olvidarse que, como ya se ha dicho, en la propia exposici6n de motivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administraci6n Pública Federal, se enfatiz6 que la creaci6n de la Secretarfa de la Ccntralorfa, no revela a las dependencias y entidades, de sus facuItades y obligaciones de control. En estos casos, los sujetos controladores son 6rganos específicos que a través de los reglamentos interiores de las dependencias y entidades han quedado integrados, denominados "Contralorfas lnter-

nas" y que tienen a su cargo las funciones de control, vigilancia y evaluación, que deben ejercer en atención a las normas y lineamientos fijados por la Secretaría de la Contratoría General de la Federación, esta última, como dependencia globalizadora, como órgano central de control, o como se' le ha denominado en otras latitudes: "dependencia superior fiscalizadora".

Por lo que se refiere a los sujetos pasivos del control, son todas las dependencias y entidades que constituyen la administración pública mexicana, tal y como se desprende del artículo 90 de la Constitución general de la república y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta última, que en diversos de sus preceptos, va especlñcanño cómo se constituye dicha administración, a través de los dos grandes sectores; es decir, por una parte, el central, integrado por las secretarías y departamentos de Estado, por la Procuraduría General de la República, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del D.F.; y por otra, el complejo sector paraestatal, constituido por órganos descentralizados, desconcentrados, empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias) y fideicomisos públicos.

Esta sujeción al control, no debe colegiarse solamente en lo que toca a los órganos y personas públicas del Estado, sino también y espec fficamente en relación con los servidores públicos que tienen a su cargo el desarrollo de las atribuciones y actividades de las dependencias y entidades a las que pertenecen, actividad de control que encuentra su apoyo directo en los artículos 108 a 114, 134 y otros de la Constitución general de la república y diversos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así pues, el marco legal de los sujetos del control, tanto de los controladores como de los controlados, tiene su apoyo y fundamentación directos, además de en otros ordenamientos correlacionados, en los dispositivos legales antes referidos.

No obstante, no sería completa la enumeración de los sujetos del control, cuando menos en su parte pasiva, de los controlados, si no hiciéramos mención también de los servidores públicos de los estados y municipios, así como de las personas morales que constituyen propiamente .Ias entidades federativas y los ayuntamientos, los que asimismo son sujetos del control administrativo en la administración pública federal, cuando manejan recursos federales que les han sido transferidos o coordinados en cumplimiento del plan nacional de desarrollo y con sujeción a los convenios únicos de desarrollo que con apoyo en la ley de planeación hubieren celebrado con la federación.

2. Objeto

El segundo elemento lo constituye el objeto, el que según se ha dicho puede ser de legalidad, fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

Traducido a otros términos, el control de la .Iegalidad" consiste en la intervención del órgano controlador para verificar o constatar que los actos de la administración corresponden a la normatividad que les es propia.

Aun cuando sus alcances, dada la enorme variedad de dispositivos o normas que concurren en el campo de la administración, son diffciles de precisar en un concepto uniforme,

no obstante puede afirmarse que se desarrollan de conformidad a una meta u objetivo, cuando se actúa con el propósito preestablecido de conocer o determinar cuáles son las regulaciones especfficas que en su caso deben verificarse.

Es asr por ejemplo, cuando el artfculo 32 bis, en su fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que a la Secretaria de la Contralorfa General de la Federación le corresponde comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

El objeto del control de "fiscalización", se desentiende propiamente del término tradicional del "fisco", para referirse a los actos de vigilancia e inspección que a la postre puedan resultar en la conformidad o disconformidad de los actos administrativos, tanto con las normas como con los planes y programas establecidos.

Este objetivo lo advertimos claramente en la fracción VIII del articulo 32 bis de la ley citada, al prevenir que la Secretada de la Contralorfa podrá inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control (contralorfas internas, delegados de contraIOrras y comisarios públicos), que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás actividades y recursos materiales de la administración pública federal.

También apreciamos este objetivo en la fracción XVII del precitado artfculo 32 bis, el cual consigna igualmente como facultad de la Secretada de la Contralorla el conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

El objeto del control de "oportunidad", como su denominación lo indica, radica en procurar con medidas administrativas de diversa índole, tanto preventivas como de orden posterior, que los actos de la administración en su muy variada gama, se ajusten a los tíernpos y situaciones previstos, a fin de cumplir con los planes y programas establecidos.

La "gestión", como objeto de control, se aparta de la conceptualización del término con que usualmente se maneja en el Derecho (gestión de negocios, gestión oficiosa, gestión pública a diferencia de la privada, actos de gestión a diferencia de los actos de gobierno propiamente dichos, etc.) y se le concibe precisamente como acción y efecto de administrar; por ello, también se le conoce en las ciencias administrativas como control de resultados o de eficiencia.

Este objetivo del control tiende a determinar que los actos de la administración pública,

guarden congruencia entre los resultados y los fines de la planeación, asr como que a la postre puedan medirse tales resultados en eficiencia y eficacia.

Es parte fundamental de la administración moderna, al grado que se sostiene que la gestión es con propiedad el gobierno de una empresa durante el perrodo de su actividad.

En ef campo de fas empresas públícas, constituye actualmente uno de los controles relevantes que debe ser operado para el buen desempefío de los factores de la producción en cuanto a sus proyecciones y resultados positivos.

Entre otros dispositivos, encuentra su apoyo en la fracción V11 del invocadó artfculo 32 bis de la ley orgánica aludida, el cual establece que corresponde a la Secretarfa de la Contralorfa, realizar, por sr o a solicitud. de las secretarras de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorras y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, con objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Por otra parte, el control de gestión, en cuanto al desempefío de los servidores públicos, ocupa un lugar principal en los objetivos que se persiguen en el orden administrativo, para el logro y realización de uno ele los deberes básicos en el servicio público, el que constitucional y legalmente se define como ''la eficiencia" (arttculo 109, fracción 111 de la Constitución general de la república y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

3. Forma

Un tercer elemento del control, es la forma; esto es, los caminos, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para un control eficiente.

En este campo y sin pretenderlo desarrollar, ya que serIa demasiado prolijo, podemos sustentar que los procedimientos o sistemas, pueden variar desde la expedición de normas a las que deban sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública; sus métodos o estructuras de organización interna de control; la práctica de auditorías gubernamentales, directas o externas; la solicitud de informes; la inspección de diversos actos, hasta la proposici6n de medidas correctivas y aun más, la imposición de sanciones, asl como en su caso, de estarse frente a conductas delictivas, denunciar los hechos ante el Ministerio Público.

Este elemento ocupa un lugar destacado en la instrumentaci6n del sistema nacional de control y evaluaci6n gubernamental, y tanto en lo administrativo como en lo referente a su especfflca normatividad, ha requerido esfuerzos de la administraci6n actual, a fin de hacer una realidad el propósito indicado en la fracción I del artfculo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dispone que corresponderá a la Secretarfa de la Contratorra General de la Federación: planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

El marco legal de este tipo de acciones de control, es sumamente rico en nuestra legislación administrativa, bastando mencionar al

respecto las disposiciones de la Constituci6n, relacionadas con el adecuado manejo de los recursos de la federaci6n, como los artfculos 108 a 114 y 134, así como entre otras, las leyes orgánica de la Administraci6n Pública Federal; de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de Obras Públicas; de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto PÚblico; de Deuda Pública, de Bienes Nacionales, para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participaci6n Estatal; de Planeaci6n; Reglamentaria del Servicio Público de Banca, y sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federaci6n.

Empero, no está de más hacer hincapié en la múltiple normatividad que al respecto existe en la materia, tanto la expedida por las secretarías de Programaci6n y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Desarrollo Urbano y Ecolog(a, de Energ(a, Minas e Industria Paraestatal, y as(también en la actualidad y por las circunstancias que rigen, por la Secretarfa de la Contraloría General de la Federaci6n, lo que viene a constituir una fuente adicional normativa y por ende generadora de derechos y obligaciones, a nuestro ya inmenso cuerpo de regulaci6n administrativa. Esto condiciona en forma imperativa su indispensable revisi6n, a fin de simplificar los procedimientos internos y externos de la administraci6n pública federal, en pro de una más ágil y honesta administraci6n, pues la experiencia, tanto propia como de otros paIses, ha revelado que la excesiva regulaci6n propicia no pocas veces determinados cauces de corrupci6n. Por tal motivo, se ha generado con preocupaci6n fundamental de la actual administraci6n, la simplificaci6n y desregulaci6n administrativa como uno de los caminos id6neos para la instrumentaci6n de la renovación moral de la sociedad mexicana.

4. Finalidad

El último o cuarto elemento del control es la finalidad que se persigue con el mismo.

Es el punto de equilibrio de la administraci6n; tiende a obtener la correcta utilización de los recursos materiales, financieros y humanos del Estado para el cumplimiento de los nobles objetivos que se le tienen encomendados del bienestar de la comunidad.

En este elemento, ocupa destacado lugar la "evaluación", que conduce obligadamente a la ratificación de sistemas y procedimientos o al cambio de métodos, corrección de sistemas, adopci6n de nuevas y congruentes medidas, instrumentaci6n operativa adecuada para los planes y programas, o como último recurso, la imposici6n de sanciones en una instancia de control represiva que independientemente de castigar las conductas indebidas de los servidores públicos en lo administrativo y/o en lo penal, propende a desalentar por parte de los mismos el incumplimiento de sus deberes genéricos y especfflcos en la función pública, y, por el contrario, fomentar y estimular su cumplimiento en funci6n de la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que consignan en forma expresa y terminante la Constituci6n Poiítica de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabi Iidades de los Servidores Públicos.

IV. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONTROL UNITARIO y SISTEMATICO EN MEXICO

En obsequio a la brevedad, y por considerarlo ilustrativo con respecto a los antecedentes del control, tal y como éste se estableció y operó, primero a partir de 1824 hasta 1917 en la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, a través del Departamento de Razón y Cuenta, la Tesoreria de la Federación y la Dirección de Contabilidad y Glosa, y por otra parte como se instituyó orgánicamente en un Departamento Administrativo dependiente directamente del Presidente de la República, en 1917, bajo la denominación de Departamento de Contraloria General de la Nación, y en 1926 como Departamento de Contraloría de la Federación, así como por contener igualmente las razones formales por las que fue suprimida dicha Contraloria, se transcribe a continuación el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en relación con la iniciativa presidencial sobre la extinción de dicho departamento, dictamen que fue aprobado por mayoría y que propició el decreto del 22 de diciembre de 1932, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre deI mismo año, con vigencia a partir del 10. de enero de 1933.

Dicho dictamen dice lo siguiente:

"H. Asamblea:

"A las Comisiones Unidas 1a. de Gobernación y la. de Puntos Constitucionales, pasó para su estudio y dictamen la iniciativa que, por conducto de la Secretaria de Gobernación, sometió a Vuestra Soberanía el C. Presidente Constitucional sustituto de la República, por la que propone, concretamente, la reforma del articulo 40. y la abrogación del 18 de la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917.

"La iniciativa de referencia tiende, sustancialmente, a la supresión del actual Departamento de Contraloria de la Federación y a reorganizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que asuma íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la federación, tanto respecto al manejo de fondos, como en cuanto a la fiscalización preventiva.

"El Ejecutivo de la Unión funda la iniciativa en una amplia exposición. de motivos para poner de manifiesto la difícil situación en que se ha encontrado la Secretaria de Hacienda en el desempeño de su cometido, ya que la Contraloria General de la Federación no ha estado en aptitud de proporcionarle informes ni oportunos ni exactos sobre la situación financiera del Gobierno, ya que mensualmente no suministra dato alguno, y la cuenta anual se conoce con ocho meses de retraso, consignándose en dicha cuenta datos relativos al rendin1iento de la rnavorfá de los impuestos y al ejercicio real del presupuesto, en completo desacuerdo con el resultado efectivo obtenido en la Secretaria de Hacienda. Esto ha provocado desconciertos y suposiciones erróneas tanto del propio Gobierno como en la opinión pública.

"En la misma iniciativa se exponen cronológicamente los diferentes sistemas de control fiscal instituidos en nuestro pais y que se consagraron por diferentes ordenamientos expedidos desde fecha inmediata posterior a la consumación de nuestra Independencia, hasta la época actual. En el estudio de cada sistema se analizan las causas y condiciones sociales y politicas que lo originaron, su duración y los resultados prácticos obtenidos.

"De la exposición hist6rica aludida deduce el Ejecutivo la imperiosa neceo sidadsde acabar con el actual sistema que impera en la administración de nuestras finanzas públicas y de atribuir a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público las funciones que solicita la ini'ciativa para que asuma en forma absoluta la responsabilidad de la situación financiera del Gobierno, orientando firmemente la marcha de nuestra economia.

"Desde la promulgación de la Ley de 16 de noviembre de 1824, hasta la de la Ley de 10 de febrero de 1926, se han dictado diversas disposiciones de carácter legislativo, en las cuales unas veces se ha centralizado en manos de la Secretaría de Hacienda la formación de presupuestos y la cuenta general de ingresos y egresos y, por medio de la Tesorería, como dependencia directa de ella, la concentración material y virtual de todos los ingresos federales, para su distribución presupuestal; la glosa de cuenta y discernimiento de las responsabilidades a los manejadores de fondos; y otras, se han desarticulado esas funciones colocándolas en organismos distintos más o menos independientes de la esfera de acción de la Secretaria, hasta llegar, por virtud de la Ley de 25 de diciembre de 1917, reglamentada por las Leyes de 18 de enero de 1918 y 10 de febrero de 1926 a separar, en manos de un organismo autónomo y dependiente directo del Presidente de la República, las funciones de inspección de Oficinas Recaudadoras y Pagadoras, la contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos, la contabilidad de la nación, el control previo de los egresos y la deuda pública.

"El Ejecutivo Federal hace resaltar en su iniciativa la bondad del sistema establecido en materia fiscal por la Ley de 30 de mayo de 1881; lo considera como básico para la moderna organización hacendaria en cuestiones presupuestales, contables y de fiscalización y manejo de fondos federales, porque en el momento histórico en que se expidió aquella Ley, regularizó una situación caótica de las finanzas públicas, provocada por las guerras intestinas e internacionales, mediante la centralización de la autoridad directiva en la Secretaria de Hacienda, dividiendo metódicamente las funciones ejecutivas de ésta, que encomendó a sus dependencias, dejando a cargo de la Tesorería General, integramente, todo lo relativo a fiscalización preventiva y glosa. A la Tesoreria General se le confirió el manejo legal y material de los ingresos y egresos federales desde que, como créditos, son exigibles o pagables, en su caso, hasta que el Ejecutivo rinde cuenta de su gestión al Legislativo, y además, se le confirieron las funciones del registro de operaciones, o sea, la contabilidad, y el control de esas

mismas operaciones, o sea, la fiscalización y glosa, y el fincamiento de responsabilidades. Durante el largo período de treinta años que duró la vigencia del sistema esamecido por la Ley de 30 de mayo de 1881, la Tesorería General pudo obtener, como recaudadora y pagadora responsable, la suficiente autoridad para el desempeño de sus funciones, y la Secretaría de Hacienda, como superior inmediata de la Tesorería, se encontró capacitada para cumplir su cometido de una manera amplia y eficaz, ya que disponía de los elementos necesarios para orientar su gestión, al tener un conocimiento exacto y oportuno de la situación económica de la Hacienda Pública Federal, a través de los datos recopilados por la misma Tesorería y asentados en su contabilidad.

"El sistema establecido en 81 y experimentado durante treinta años, fue modificado por la Ley de 23 de mayo de 1910, que reorganizó la Tesorería General de la Federación, reduoiendo sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, y estableció, aunque dependiente de la Secretaría de Hacienda, un nuevo organismo denominado "Dirección de Contabilidad y Glosa", para llevar la contabilidad de la Hacienda Federal y glosar sus cuentas calificando la justificación, la comprobación y el registro de la contabilidad de las operaciones practicadas. Con motivo de esta Ley conservó todavía la Tesorería de la Federación la fiscalización preventiva o control previo.

"Fue la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de 25 de diciembre de 1917, la que separó definitivamente de la Secretaría de Hacienda la contabilidad de la nación, la contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública, la deuda pública y las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente del Congreso de la Unión. Las Leyes de 18 de enero de 1918 y de 10 de febrero de 1926, estatuyeron las facultades del Departamento de Contraloría, creado por el artículo 13 de la Ley antes expresada de 25 de diciembre de 1917, que fue reformada eIIO de febrero de 1926, agregando a la competencia de dicho Departamento la inspección de Oficinas Recaudadoras y Pagadoras y el control previo de los egresos del Gobierno Federal.

"No está por demás hacer notar a esta Asamblea que no fue equivocada la actitud de los hombres de la Revolución, al proponer y aceptar la desarticulación de las funciones económicas que integran armónicamente el ciclo económico, cuando al triunfo de la Revolución y al transformarse ésta en Gobierno Constitucional, instituyó el Departamento de Contraloría, pues dicha actitud que a la ligera pudiera calificarse de equivocada, se justifica y adquiere perfiles de corrección y exactitud cuando se analiza a la luz de la realidad histórica de la época,

"Es ya una conquista definitiva en el campo social que los hechos económicos determinan y condicionan la superestructura política y jurídica de los pueblos, que los hombres de una época sólo traducen a la literatura jurídica de la realidad económica que viven; y que, cuando los moldes jurídicos o las organizaciones poi íticas

no se ajustan a la vida económica, ésta los arrolla y destruye para sustituirlos por otras que le permitan un franco y libre desenvolvimiento. Esto bastarfa para explicar suficientemente la creación del Departamento de Contralorfa por los hombres triunfantes de la Revolución de 1917; pero, si además se tienen en cuenta los antecedentes inmediatos al advenimiento de la Era Constitucional, la terrible anarqufa en materia poiftica y hacendaria que privó en el pafs, como consecuencia de las luchas intestinas, resalta la justificación y necesidad de un órgano como el Departamento de Contralorfa que bajo la dirección y responsabilidad inmediata del antiguo Primer Jefe y entonces Presidente Constitucional de la República, pugnara por una depuración en el personal administrativo y un manejo correcto de los dineros del pueblo.

"El establecimiento de la Contralorfa tuvo por objeto fortalecer las funciones de la antigua Dirección de Contabilidad y Glosa, creada el 23 de mayo de 1910 a expensas de la Tesorerfa, para quitar a la Secretarfa de Hacienda cierto carácter de superioridad que se le atribuía sobre las demás dependencias del Ejecutivo. Se pensó asimismo que el nuevo organismo podrfa estar capacitado para proporcionar informes mensuales, completos, detallados y exactos del estado de la Hacienda PÚblica y cuentas anuales en los primeros tres meses del año siguiente a cada ejercicio fiscal, y se creyó que contribuirfa a intensificar la moralización del personal administrativo con especialidad el encargado del manejo de fondos, localizando de una manera rápida e inmediata las responsabilidades civiles y penales, impidiendo la celebración de contratos que constituyeran gastos indebidos.

"Es el propio Ejecutivo de la Unión quien con toda franqueza y en forma categórica confiesa que no se ha podido realizar la finalidad suprema para la que fue creada la Contralorfa, de obtener que el manejo de los fondos públicos se llevara a cabo con absoluta moralidad y estricto apego a las bases legales y a los principios cientfficos; que la suma de facultades acumuladas en manos de la Contralorfa no pudo en cierta época evitar el uso indebido de los fondos públicos y que las responsabilidades de esos despilfarros no han llegado a exigirse; que tampoco se ha alcanzado el efecto moralizador que se esperaba, pues el concepto de responsabilidad se diluyó y se pervirtió, ya que para los altos funcionarios la intervención de la Contralorfa en muchas ocasiones ha equivalido a un finiquito, y muchas de las responsabilidades discernidas a empleados subalternos, sólo obedecen a simples errores o a falta de comprobación que a veces sólo merece observaciones o correcciones disciplinarias; que la dualidad de mando en las Oficinas Federales Recaudadoras, sujetas a la vez a órdenes de la Contralarfa y de la Secretarfa de Hacienda, provoca trastornos que se traducen en pérdidas para el Erario y en un quebranto de la disciplina, por los conflictos que se suelen provocar; que el mecanismo administrativo se ha venido a complicar más con motivo de la expedición de la ley que creó el Departamento del Presupuesto, que da intervención a éste para inmiscuirse a la vez que a la Contralorfa en el control previo del ejercicio de los egresos, invadiéndose a

la vez más las atribuciones propias de las diferentes dependencias del Ejecutivo, embarazándose la marcha de la administración; que en vista de estas circunstancias la Secretaría de Hacienda ha tenido que crear organismos con funciones determinadas, para procurarse los datos necesarios para conocer oportunamente el estado del Tesoro y apreciar en un momento dado la repercusión que en la marcha de los ingresos tienen las medidas fiscales dictadas al efecto, lo que origina una duplicación que lejos de facilitar estorba los fines que se persiguen; y, por último, que en materia de contabilidad fiscal, la Contraloría no ha respondido a las finalidades para cuya consecución fue instituida, pues son numerosos, constantes y graves los errores de apreciación y cálculo de que adolecen las cuentas rendidas por dicho Departamento y patentes las contradicciones de esas cuentas en relación con la situación real de la Tesorería de la Federación, pues mientras en ésta existe un déficit indiscutible, los datos proporcionados por la Contraloría acusan superávit de importancia, como puede advertirse examinando los datos correspondientes a los ejercicios fiscales de 1927 a 1931, que arrojan un superávit de noventa y cuatro millones, mientras la Tesorería acusa una existencia de obligaciones insolutas por casi cuarenta y dos millones; y de igual modo se' observan discrepancia e inexactitudes en los datos que respecto a ingresos y egresos, constan en la cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1931, formada por la Contraloría.

"Al lado de las apreciaciones que anteceden, la iniciativa señala los lineamientos generales de la nueva organización que pretende darse a la Secretaría de Hacienda, comenzando por explicar que ésta asumirá íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes, tanto a las funciones de manejo de fondos (recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas), cuanto a las de control previo de egresos y fiscalización de actos y contratos de los que resulten obligaciones a cargo del Gobierno. Aquéllas serán desempeñadas por conducto de la Tesorería de la Federación y éstas lo serán, en parte, por conducto de la misma Tesorería y, en parte, mediante un servicio especial de inspección dependiente de dicha oficina. Además, la Secretaría de Hacienda respetará las facultades orgánicas de las otras dependencias del Ejecutivo, para la ejecución de sus presupuestos, bajo su criterio y responsabilidad exclusiva, limitando la fiscalización a verificar que la orden de pago reúna los requisitos debidos; y en cuanto a los actos y contratos que dichas dependencias celebren, se concretará a la afectación del Crédito Público, cuidando que los intereses económicos del Gobierno queden suficientemente garantizados; pero sin extender su intervención a los aspectos técnicos de dichos actos o contratos.

"Se ve, pues, que el control previo de egresos y la fiscalización de los actos y contratos, que constituyen la función especial de la Contralorfa, no desaparecen, sino que pasan en los términos antes expresados, con las de Contabilidad y Glosa, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta pueda tener todos los medios y elementos que necesita para hacer frente a la situación econó-

mica con eficiencia y rapidez y guiar sobre bases firmes, sin tropiezos de ninguna especie, las finanzas nacionales.

"Ante esta necesidad apremiante del momento grave y delicado de la vida económica del pafs, nada importa, sino al contrario, es conveniente la transformación de un organismo que no ha podido llenar hasta hoy satisfactoriamente su cometido, centralizando las funciones que a dicho organismo le habían sido encomendadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El Ejecutivo de la Unión considera que el sistema establecido por la Ley de mayo de 1881, con ligeras variantes que lo acomoden debidamente a las condiciones económicas y financieras actuales del país, es el más adecuado a las necesidades financieras del Estado. Con este objeto el propio Ejecutivo solicita las facultades necesarias para expedir leyes complementarias modificando la Orgánica de la Tesorería y del Departamento de Presupuesto, y poner en vigor desde luego las medidas que estime oportunas para facilitar en el orden administrativo la implantación del nuevo sistema, teniendo en cuenta al hacer esta solicitud, que el H. Congreso no tendrá tiempo bastante dentro del breve plazo que le queda en este per(odo ordinario de sesiones, en el que probablemente se ocupará de la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y Egresos para el próximo año, de estudiar y aprobar las que, según ya se dijo, son indispensables para la ejecución del sistema que propone la iniciativa.

"Hay que esperar de la reorganización que se proyecta, inspirada en nobles y elevados propósitos y apoyada en la experiencia administrativa de varios años, que responda en efecto a las esperanzas que en ella cifra el Ejecutivo de la Unión, llegando en breve plazo a perfeccionar los sistemas de contabilidad y glosa para que respondan con eficacia a las exigencias de la gestión financiera del Ministerio de Hacienda; a regularizar y encauzar convenientemente la labor de fiscalización previa de los egresos, actos y contratos gubernamentales; a administrar con precisión y exactitud los ingresos y egresos de la nación mediante una inteligente labor presupuestal; a efectuar con toda oportunidad la glosa preventiva para definir y exigir responsabilidades con prontitud y eficacia, y por último, a lograr satisfactoriamente de este modo las finalidades que no pudieron realizarse por el Departamento de Contralorfa,

"En consecuencia, sometemos a Vuestra Soberan(a para su deliberación y aprobación, en su caso, el siguiente proyecto de ley:

"Artículo 10. Se reforma el artículo 40. de la Ley de 25 de diciembre de 1917, Orgánica de Secretarras de Estado, en los términos siguientes:

"Artfeulo 40. Corresponde a la Secreterfa de Hacienda y Crédito Público:

"I) Asuntos fiscales y presupuestales:

"a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre ingresos y egresos federales, tarifas arancelarias de importación y exportación, y bienes nacionales.

"b) Administraci6n de impuestos, rentas y bienes nacionales y nac.onallzados.

"e) Fiscalizaci6n preventiva en actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del Erario.

"d) Policía fiscal.

"11) Asuntos de Tesorería:
"a) Recaudaci6n de ingresos federales.
"b] Pagos y erogaciones presupuestales.
"e) Contabilidad general de la federáci6n.
"d) Glosa de ingresos y egresos federales.
"e) Responsabilidades en favor y en contra de la federaci6n.
"f) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

"111) Asuntos de crédito, seguros.fianzas y moneda:
"a) Formulaci6n de proyectos e iniciativas de ley sobre créditos, bancos, deuda pública, seguros, fianzas, moneda y pensienes **civiles.**
"b] Inspecci6n y vigilancia de instituciones de crédito, seguros y fianzas.
"e) Relaciones con el Banco de México,S.A.
"d) Administraci6n de casas de moneda y ensaye.

"Artículo 20. Se suprime el Departamento de Contraloría, y en consecuencia se deroga el artículo 13 de la citada Ley de 25 de diciembre de 1917.

"Artículo 30. Se autoriza al Ejecutivo Federal para expedir las leyes que sean necesarias para la observancia de la presente. El Ejecutivo informará al H. Congreso de la Uni6n durante el pr6ximo período de sesiones, del uso que se haga de esta autorizaci6n.

"Transitorios.
"Artículo 1o. Esta ley y sus complementarias entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos treinta y tres.

"Artículo 20. El Ejecutivo Federal podrá adoptar y poner en vigor en el curso del presente año, todas las medidas que estime convenientes para facilitar en el orden administrativo la implantaci6n de la organización que esta ley establece.

"Artículo 30. Se derogan las leyes y disposiciones que se opongan a la presente.

"Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Uni6n. -México, D.F., a **14** de noviembre de 1932.-1a. Comisión de Gobernaci6n: Flavio Pérez Gasga,-Víctor Ortlz.s-Cirilo R. Heredia,-1a. Comisión de Puntos Constitucionales: Manuel Rueda Magro.-Baudelio Duarte.-Luis Martínez Vértiz."

Como complemento de lo anterior, cabe señalar las facultades del Departamento de Contraloría General de la Nación de 1917, así como las del Departamento de Contraloría de la Federación de 1926 y las diferencias entre cada uno de estos órganos.

De conformidad con la Ley Orgánica del primero, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 1918, tenía a su cargo llevar las cuentas generales de la

Nación; la contabilidad, la inspección y glosa; investigación de responsabi Iidades; práctica de auditorías regionales; rendir informes sobre los ingresos y egresos en períodos mensuales al Presidente de la República; llevar las cuentas de la deuda pública: intervenir en la amortización del papel moneda y la autorización de bonos y certificados de adeudos emitidos por el Gobierno; exigir las responsabilidades civiles y penales de los funcionarios y empleados del Gobierno, en el manejo de fondos y bienes de la Nación; viq.lar la recaudación y la ministración de fondos; autorizar la celebración de contratos, así como intervenir en el otorgamiento de fianzas o garantías que se debieran dar al Gobierno.

A dicho Departamento y a su Ley Orgánica, en ese entonces, se le imputaron algunas irregularidades, consistentes en que el control se regía por dos leyes diferentes, ya que al suprimirse la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Secretaría de Hacienda, se dejó vigente en parte la ley que la estableció (de mayo de 1910); que carecía de disposiciones encaminadas a dar exclusiva autoridad al Departamento de Contraloría en materia de fiscalización, permitiendo que otras oficinas y agentes de la administración la ejercieran paralelamente, con lo que se creaban conflictos, tropiezos, en la marcha de las oficinas fiscalizadas, labores superfluas y gastos inútiles; el no llevar el principio de control a actividades hacendarias tan importantes como la administración de bienes inmuebles federales y de todos aquellos valores que, por una u otra causa, se hallaran bajo la reponsabilidad del Gobierno, sin constituir parte de su patrimonio; y por último, el carecer de métodos en la exposición de la ley, ya que preceptos de la misma índole - relativos a labores de inspección o fiscalización- se encontraban diseminados en todo el cuerpo de la ley, mientras que otros de naturaleza distinta -como glosa e inspección -aparecían involucrados en el mismo capítulo.

Así pues, el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias, con fecha 10 de febrero de 1926 expidió la Ley Orgánica deI Departamento de Contraloría de la Federación, publicada ello. de marzo del mismo año, en la que estableció que dicho Departamento tendría a su cargo las siguientes facu Itades genéricas:

1. La fiscalización de los fondos y bienes de la Nación y de aquellos que estuvieran bajo la guarda del Gobierno Federal.

11. La glosa de las cuentas de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejan fondos y bienes de la Nación o administrados por el Gobierno Federal.

111. La contabilidad de la hacienda pública federal.

IV. El examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal.

V. La fiscalización en materia de deuda pública; y

VI. El registro general de funcionarios y empleados de la federación.

En la exposición de motivos de este ordenamiento, se estableció que como innova-

ciones respecto de la ley orgánica anterior, debían citarse las siguientes:

Tanto al Departamento como al Contralor se les asignó nueva denominación, sustituyéndose los términos "Contraloría General de la Nación" y "Contralor General de la Nación", por los de "Contraloría de la Federación" y "Contralor de la Federación", que expresaban mejor la jurisdicción de la oficina y del funcionario al frente de ella, ante las atribuciones que pudieran tener oficinas semejantes en los estados de la República.

Se estableció la facultad del Departamento para fiscalizar la administración y destino que se diera a los bienes inmuebles nacionales que, como parte del activo de la federación, merecían igual atención que los fondos, valores y muebles.

Se precisó la intervención del Departamento en materia de contratos celebrados por el Gobierno Federal, extendiéndola no sólo a vigilar que las obligaciones contraídas se encontraren en armonía con las disposiciones del precepto legal relativo, sino a procurar que las estipulaciones contenidas en los contratos redundaran en beneficio de los intereses nacionales, particularmente para evitar abusos en las adquisiciones de bienes materiales.

En materia de contabilidad se fijaron las atribuciones de la Contraloría, para la formación de la cuenta anual de la Hacienda PÚblica y los informes mensuales y semestrales que deberían presentarse al Presidente de la República, sobre el movimiento de ingresos y egresos registrados durante los indicados períodos.

En el capítulo relativo al examen y autorización de los créditos en contra de la federación, se aplicaron los principios básicos del control previo, sujetando toda ministración de fondos a la anticipada revisión y autorización del Departamento, a efecto de que la justificación y comprobación de los gastos quedaran establecidas, hasta donde fuere posible, desde que se autorizara el gasto.

En la inspección y glosa se conservaron en general los límites de las leyes anteriores, precisando las facultades del Departamento en la labor fiscalizadora de las oficinas manejadoras de fondos y valores, el procedimiento y las sanciones adecuadas, a fin de que los cuentadantes cumplieran con el deber de rendir sus informes y cuentas en los plazos reglamentarios, regulando de mejor manera las responsabilidades de los manejadores de fondos y administradores de bienes de la Nación; y

Por último, se fijaron las bases para el establecimiento del servicio civil.

Ambos Departamentos, tanto el denominado Contraloría General de la Nación, como el posterior llamado Contraloría de la Federación, con ligeras variantes estuvieron estructurados orgánicamente, bajo la dirección de un contralor y las siguientes dependencias: Auditoría General y Auditorías Centrales, Contaduría, Oficialía Mayor, Técnica Consultiva, Jurídico y Prensa, Oficinas de Inspección, Liquidación de Cuentas, Aduanas, Ordenes de Pago, Timbre, Militar y Civil, Delegaciones en todas las dependencias federales, Auditorías Regionales divididas en 9 zonas, Pensiones y Reclamaciones, Fianzas, Registro de Personal, Corresponden-

cia y Encuadernación, Archivo, Biblioteca y Proveeduría.

La supresión de este Departamento, con independencia de las razones formales que de alguna manera se expresan en el dictamen legislativo antes transcrito, las que podrían haber sido corregidas sin necesidad de extinguir un órgano tan necesario para el control administrativo interno del Ejecutivo Federal, ha sido juzgada históricamente como un error atribuido fundamentalmente a razones poi íticas de su época, y motivó que el control se centralizara de nuevo en la Secretaría de Hacienda, como se había ejercido con anterioridad desde el siglo pasado.

Lo cierto es que, a partir de 1933, el control en los aspectos genéricos y globales en que debía ser unitario y sistemático, se fue dispersando por materias, y aún conservando gran parte la expresada Secretaría de Hacienda, fue pasando en unos casos a la Secretaría de Bienes Nacionales, después a la Secretaría de la Presidencia, y por último a las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, de Asentamientos Humanos, de Patrimonio Nacional y ambas Procuradurías, la General de la República y la General de Justicia del D.F.

Estas razones, entre otras relacionadas con la necesaria reestructuración de las instancias del control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, motivaron a la actual administración a iniciar ante el Congreso de la Unión reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear un órgano con jerarquía de Secretaría de Estado, denominado "Secretaría de la Contraloría General de la Federación", que concentrara las facultades dispersas del control; organizara, creara y coordinara un sistema nacional de control y evaluación gubernamental, y sin detrimento de las facultades específicas de control que debían seguir perteneciendo a las dependencias y entidades de la administración pública, globalizara los métodos y sistemas de control y se avocara á la tarea de instrumentar métodos más eficientes dentro de los grandes rubros del control interno de la administración; es decir, los controles de fiscalización, legalidad, oportunidad y de gestión, asumiendo las directrices y en su caso acciones ejecutivas para el deslinde de las responsabilidades de los servidores públicos.

Esta Secretaría, al surgir a la vida pública de nuestro país, con criterios modernos de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría que fungió de 1917 a diciembre de 1932, y aun cuando en sus funciones se otorga gran relevancia al control preventivo, no obstante ha tomado las medidas pertinentes para no incurrir en los defectos del control previo excesivo que pudiera constituir de algún modo un obstáculo para el desarrollo normal de la administración pública, tal y como se alegó en 1932 respecto del desaparecido Departamento de Contraloría de la Federación.

V. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982 y con vigencia a partir del 10. de enero de 1983, particularmente en su artículo 32 bis, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que se otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación, y de control disciplinario, en lo tocante esto último a las responsabilidades de los servidores públicos.

Su creación forma parte, en lo administrativo, de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal respecto a la tesis presidencial de la renovación moral de la sociedad, y su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales, para cuyo efecto se le otorgan amplias facultades en la Ley Federal de Responsabi lidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución general de la república.

Esta dependencia del Ejecutivo Federal, inició propiamente su vida institucional a través de la expedición de su Reglamento Interior el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1983, con vigencia a partir del día siguiente, quedando estructuradas con un titular del ramo, las Subsecretarías "A" y "B", la Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna, las Direcciones Generales: de Comunicación Social, de Planeación, Jurídica, de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de Operación Regional, de Control, de Auditorías Externas, de Auditoría Gubernamental, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, de Análisis y Evaluación, de Servicios Administrativos y de Programación, Organización y Presupuesto, así como las unidades subalternas y delegaciones regionales o estatales que se establecieran por acuerdo del titular de la Secretaría.

Esta Secretaría, que constituye el órgano central del control en la administración pública federal, viene a constituir la dependencia globalizadora de los sistemas de control interno de la administración, y aun cuando desorbitaría los alcances de este estudio detallar específicamente tanto sus atribuciones institucionales como las de cada una de sus unidades administrativas, pero toda vez que se trata de dar un concepto cabal de lo que constituye en la actualidad el control administrativo en el sector público mexicano, se hace pertinente a modo de semblanza de este órgano del Estado, hacer unos limitados comentarios respecto a las motivaciones que influyeron para su creación, sus objetivos y sus principales funciones.

l. Motivaciones para su creación

a) En la intensa consulta popular desarrollada durante la campaña del actual Presidente de la República, 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. Esto dio vida y cuerpo a la tesis de la renovación moral de la sociedad, la que precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejercitara modernos sistemas de control en la administración pública.

b] A pesar de los avances experimentados

en la modernización de la administración pública, aún se presentaban deficiencias, carencias y desajustes, tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función del control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño, lo que a su vez originaba falta de uniformidad y coherencia de las labores emprendidas.

Esto hacía indispensable la adopción de bases técnicas , que dentro de un sistema unitario modernizara con propósitos de mayor eficiencia el control administrativo.

c) La renovación moral, como compromiso participativo de la sociedad en conjunto, debía entenderse asociada íntimamente a las funciones de evaluación y control, lo que sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la par que normara 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 centralizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del Poder Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos del control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

d) Así también, dentro de un contexto de uniformidad y en atención a normas que debían cumplirse indiscriminadamente en todos los ámbitos de la administración, se requería dar seguridad al funcionamiento de los sistemas de control, tanto de los existentes como de los que se instituyeran sobre el particular.

e) Como una consecuencia de la necesaria renovación moral, había que esforzarse para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales.

f) En virtud de constantes desviaciones, tanto en el cumplimiento de los deberes y servicios, como en el manejo de los bienes y recursos de la Nación, se hacía imperativa la creación ordenada y sistemática de la fiscalización interna en las dependencias y entidades.

g) Las responsabilidades en el ejercicio de las comisiones y mandatos de la función pública, por la propia dignificación del servicio público, requerían la normatividad y las acciones conducentes para una transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades; y

h) Por último, había que tomar las medidas del caso, para que un órgano en lo particular, como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y en su caso denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades que fueron delictuosas ante el Ministerio Público.

2. Objetivos

A los lineamientos anteriores que motivaron la creación de esta dependencia, se le adicionaron los siguientes objetivos:

a) Que el Ejecutivo Federal contara con un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectuara con estricto apego a las leyes y

dentro de los parámetros de economla, eficacia, eficiencia y honradez.

b) Que los recursos destinados a dicha función se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.

e) Que mediante el control más eficiente de la administración pública federal, se coadyuvara a combatir el proceso inflacionario que erosiona la riqueza nacional.

d) Que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrolla, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la administración pública, llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral requeridos por el país,

e) Que se reforzara el sistema nacional de planeación con la introducción de una instancia correcta de control; y

f) Que a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo, se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y control, tanto parciales como superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales, sin detrimento de la atención que en esencia corresponde a toda la función pública.

3. Funciones

Para corresponder a las razones de su motivación y a los objetivos señalados, la Secretarfa de la Contraloría fue investida de ur, amplio ámbito de funciones que podemos clasificar en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación, y de control de responsabilidades de los servidores públicos.

al De normatividad:

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

2. Expedir normas de control para la administración pública federal.

3. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que emita la Secretaría 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, y sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias.

4. Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

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

6. Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública; y

7. Expedir normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la presentación oportuna y eficiente de sus declaraciones sobre situación patrimonial.

b) De vigilancia:

1. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal.

2. Practicar auditorfas financieras, legales, de operación, de control de gestión, y de fondos y valores.

3. Revisar, inspeccionar e intervenir sobre el cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.

4. Designar a los auditores externos en las entidades de la administración pública y normar su actuación.

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

6. Aprobar la designación de los titulares de las contralorfas internas en las dependencias y entidades de la administración pública federal, y vigilar su funcionamiento, asf como la adecuación a las normas de control interno establecidas por la Secretarfa: y

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

el De evaluación:

1. Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

2. Evaluar el manejo y aplicación de recursos federales en las entidades federativas y municipios.

3. Investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal.

4. Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos; y

5. Concretar y dictaminar la existencia o desaparición en su caso de empresas paraestatales.

d) De control de responsabilidades de los servidores públicos

1. Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten al respecto y, en su caso, turnarlas a las dependencias a las que corresponda.

2. Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.

3. Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competa, y en su eventualidad turnar los expedientes a las contralorfas internas de las dependencias respectivas para la aplicación de sanciones.

4. Denunciar delitos por conductas llfcitas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos, ante el Ministerio Público.

5. Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan en los términos de ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como

de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.

6. Declarar que no se ha cumplido con la obligaci6n de presentaci6n de declaraciones de bienes para los efectos de la separaci6n del cargo del servidor público incumplido, y

7. Previa la investigaci6n y en su eventualidad práctica de las auditorías que correspondan, denunciar ante el Ministerio Público el delito del enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelen una exorbltada e incongruente desproporción entre sus ingresos, sus gastos y sus bienes.

VI. SINTESIS DEL MARCO JURIDICO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

t. Reflexiones generales

Hablar del marco jurldico del control administratjvo es referirse al conjunto de disposiciones tanto legales, como reglamentarias y administrativas, entendidas estas últimas en función de decretos, acuerdos, circulares y de conformidad a prácticas recientes en el ejercicio gubernamental a las denominadas "normas", conjunto de disposiciones que dan apoyo, fundamentación, certeza y seguridad a las actuaciones de la administraci6n pública, para considerarlas dentro de un estado de derecho, y principalmente en funci6n de nuestro régimen de juridicidad mexicana, para cumplir con la garantra de legalidad consignada en el articulo 16 de la Constituci6n Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dispone que todo acto de autoridad deberá provenir de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Las acciones del control, constituyen como se ha expresado a través del desarrollo de este trabajo, en el campo administrativo, acciones fundamentales del Estado para regular de manera adecuada el uso de los recursos de la Nación y la conducta eficiente y debida de los servidores públicos en el ejercicio de sus encargos.

Consecuentemente, la idea del control administrativo en el Estado mexicano, tiene que ir vinculada estrechamente al cumplimiento de la ley, al ejercicio de facultades expresamente establecidas, al equilibrio y arrnorua que fundamentalmente se persiguen por el derecho en las fuerzas de la sociedad.

El ámbito de lo legal en el control administrativo, como sucede en los otros aspectos ya tan complejos de nuestra administraci6n pública, es sumamente intrincado, pues se dan en su ejercicio una multiplicidad de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que resultan difrciles de conocer y más aun de manejar, y por otra parte, como se ha apuntado ya con anterioridad, no en pocos casos esta excesiva regulación propicia y alimenta canales de corrupción.

Por tal motivo, es perfectamente congruente con la renovaci6n moral emprendida por la actual administración, la simplificación o desregulaci6n en lo administrativo, pues, de lograrse, lo que seguramente habrá de realizarse por la decidida vocaci6n poi ítica que se ha impuesto a este plan, se contribuirá de manera relevante a frenar socorridos caminos de desviaci6n, tanto en el manejo de recursos de la Naci6n, como en el ejercicio de la funci6n pública.

Aun cuando, por ahora, no pueden exami-

narse en su auténtica dimensión los alcances de esta excesiva regulación jurídica en el campo administrativo, sí resulta pertinente de "prima facie" destacar la abundancia de reglas que han venido emitiéndose en forma concomitante con las leyes y reglamentos, complicando aún más el ya difícil por voluminoso marco jurídico de la administración; es decir, las que se ha dado en denominar bajo la simple expresión de "normas", aunque a algunas de ellas se les pretenda desvincular de lo jurídico, calificándolas oomo "normas técnicas".

Este afán de normatividad que ha venido imperando en las últimas etapas de la vida jurídico-polftica del país, si no se trata de frenar con la seriedad y decisión que corresponde al caso, además de hacer más lejano el orden y consecuentemente el logro de un auténtico control, puede conducir a la administración a niveles que podrían caer en linderos de caos administrativo.

Se ha pretendido sostener, que estas "normas'' no constituyen disposiciones jurídicas, ya que sólo se trata de dispositivos de carácter técnico que tienden a explicitar los imperativos contenidos en las leyes y en los reglamentos.

Lo cierto es, que ya su propia utilización de "normas", conduce a la reflexión sobre cierta juridicidad, la que es tanto más manifiesta, si se advierte que el no cumplimiento de estas reglas, puede motivar la imposición de sanciones y derivar responsabilidades que indistintamente pueden traducirse, en el ámbito de lo civil, con el pago de daños y perjuicios, e inclusive en el campo de lo penal, con la imposición de penas específicas.

Lo anterior es tanto más evidente, si advertimos que en los términos de la fracción XXI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constituye una infracción específica que puede ocasionar la imposición de las sanciones que se establecen por dicho ordenamiento, el que algún servidor público se abstenga de cualquier acto u omisión que pueda implicar incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Esta propia circunstancia la podemos derivar del análisis de alguna de las figuras delictivas establecidas en el Título Décimo del Código Penal Federal, particularmente las comprendidas en los artículos 214,215,217,220 y 221, que tipifican los delitos de ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones y tráfico de influencia.

Aún más, para el delito de peculado, tienen una trascendencia estas normas, puesto que señala en su caso las condiciones típicas para la desviación de los bienes o para la distracción de los mismos.

Al respecto, excedería de nuestros propósitos en este breve análisis, tratar de enumerar y menos aún estudiar y ponderar el considerable universo de "normas" que han sido emitidas tanto por las Secretarías de Estado, y Departamento del D.F., como por los múltiples organismos del sector paraestatal, unas de orden interno y otras de orden externo; en relación con estas últimas, la situación se torna más cuestionable, en cuanto a que muchas de estas normas no han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

A este respecto, cabe afirmar que desde el momento en que la administración deba ajustar sus actos a una ley, un reglamento u otro precepto administrativo (entre otros cabría mencionar a las "normas"), obra en el ejercicio de sus facultades regladas, y si con tales actos infringe dichas reglas, vulnerando un derecho reconocido por las mismas, generaría competencia para los tribunales, a fin de restablecer el estado jurídico alterado.

El jurista alemán atto Mayer, sostenía que el derecho administrativo tiene cuatro fuentes principales: la ley, las ordenanzas (en nuestro régimen los reglamentos, decretos, acuerdos y circulares), los estatutos autónomos y la costumbre, agregando que el estatuto autónomo nace, se produce, dentro de la esfera de una "administración propia"; que esta "administración propia" es la atribución a una persona moral de derecho público de una porción de la administración pública, para actuar en su nombre; es decir, la administración pública desprendida del Estado; que esas administraciones aun cuando no han de regirse siempre por las leyes del Estado, sin embargo la ley da algunas veces a los cuerpos de la administración propia una autorización, dentro de ciertos límites, para dictar sus particulares prescripciones; es decir, concede una legislación también "propia": la facultad de formular en su nombre reglas obligatorias generales, de establecer preceptos de derecho. Esos preceptos se llaman "reglas autónomas de derecho".

Siguiendo estas ideas, podríamos calificar el considerable volumen de normas que se han venido expidiendo, como reglas autónomas, más aún si se advierte que las mismas se expiden, por autorizaciones de las propias leyes o reglamentos respectivos, pero sin cumplimentar el mandato de la fracción I del artículo 89 de la Constitución general de la república, no son emitidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, sino, en unos casos, bajo la firma de secretarios de Estado: en otros, de subsecretarios e inclusive de directores, y por lo que se refiere al amplio sector paraestatal, por los titulares o sus subordinados de los organismos o empresas de que se trate.

Esto es importante para el adecuado control de la administración pública, a fin de que su ejercicio se realice en un estricto ámbito de legalidad, pues de continuarse con esta práctica, cuestionada ya en numerosos casos ante los tribunales administrativos y ante el Poder Judicial de la Federación, rompería la uniformidad que corresponde a todo estado de derecho, dando lugar a numerosas disposiciones legislativas desde el punto de vista material, aunque formalmente no se expidieran por el Congreso de la Unión, único órgano del Estado a quien toca en nuestro sistema político, expedir las leyes como mandatos unilaterales del pueblo; dicho sea en otros términos, los propios textos legales al autorizar a las autoridades administrativas a expedir estas normas de que se viene haciendo mérito, delegan las funciones legislativas, creadoras del derecho, en funcionarios o servidores públicos a quienes no corresponde tal función, afectando de origen el superior magisterio de la ley.

Lo anterior no sería de efectos negativos, si no fuera porque las normas se han venido expidiendo a nivel casi exclusivo de las instituciones, órganos o empresas públicas, sin contemplar la uniformidad que legislativamente debe corresponder a un estado de derecho.

Son ase, diffciles de computar en simple control numérico, variad (simas y dispersas las normas que existen en el campo de la administración pública, según la Secretarta de Estado u organismo de que provengan, renglón de suma trascendencia y que para bien del pafs debe ser contemplado como un aspecto de primer orden, que amerita revisión, en el programa que ya se ha iniciado para lograr la simplificación o desregulación administrativa; y en lo que respecta al control administrativo, son variadas y numerosas las normas de referencia, dificultando su manejo y consecuentemente obstaculizando el ejercicio adecuado de control, tanto en su fase preventiva, como en su aspecto posterior.

2. Relación de los principales Ordenamientos

Los ordenamientos vinculados con el control, si tomamos en cuenta que una de las fases principales del control es la de la legalidad, y considerando a la legislación administrativa sumamente vasta (entendida ésta no sólo por los dispositivos legales en su sentido formal y material como las leyes, sino también las disposiciones jurfdicas que en el orden administrativo provienen de los reglamentos, decretos, acuerdos, y aún más de las "normas"), sería casi imposible contemplarla en un enlistado que de primera intención tuviese una apreciación e inteligencia adecuada.

En tal virtud, podrfamos concluir que respecto al control, su marco [urfdico se entiende por una parte, fincado en dispositivos jurfdicos que en forma directa se le relacionan en cuanto a su objeto, sujetos, .forma y finalidad; y por otra, todos aquellos dispositivos que en forma específica e individualista pueden relacionarse de manera indirecta con el ejercicio del control administrativo, según la dependencia o entidad de que se trate.

Consecuentemente, por ahora, sólo nos referiremos a los dispositivos jurfdicos que se vinculan directamente y en forma genérica con el control; procederemos a mencionarlos, en atención a la jerarqu (a que les corresponde, a la obligatoriedad de sus normas, atendiendo al principio de suprernacía y de jerarqu ía legislativa que se consigna en el artfculo 133 de la Constitución general de la república.

Al efecto, estos ordenamientos que constituyen lo que con propiedad puede denominarse el marco [urfdlco y administrativo del control en la administración pública federal mexicana, son los siguientes:

a) Disposiciones constitucionales

Artículos 16,22,25,26,27 fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones VI, XXXIX-D y F, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97,108 a 114, 127, 133 y 134.

b) Leyes

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículos 10., 20., 30., 12, 14, 16, 18, 19, 25, 26, 32, 32 bis, 45, 46, 47 y 48.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Planeación.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- Ley de Obras Públicas.

- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.

- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

- Ley General de Bienes Nacionales.

- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

- Ley Federal de Derechos, artículo 191.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Artículos 125, 149, 171, 173, 191 Y 192.

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984.

- Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1984.

- Código Civil Federal: artículos 292 a 300, 1916, 1916 bis y 2116.

- Código Penal Federal: artículos 24 inciso 18, 30 fracción 111, 52 inciso 4, 85 párrafo segundo, 90 fracción 1 inciso el y 212 a 224.

- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículo 74 fracciones 1a XVII.

e] Reglamentos

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

- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

- Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

d) Decretos

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

el Acuerdos

- Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

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

de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

- Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o departamento administrativo.

- Acuerdo por el que se dispone se supriman los nombres del Presidente de la República, de los funcionarios públicos, así como el de sus cónyuges o parientes, hasta el segundo grado, en las placas inaugurales de las obras públicas llevadas a cabo con recursos federales.

- Acuerdo que establece los criterios que las dependencias y entidades federales deberán observar respecto de los pedidos y contratos sobre los trabajos de impresión, encuadernación y de artes gráficas en general, ínstruvendo formas continuas.

- Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

- Acuerdo que ordena a las entidades de la administración pública paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica.

- Acuerdo por el que las Secretarías de Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación y Desarrollo Urbano y Ecología, en la esfera de sus atribuciones, establecerán las bases y procedimientos generales, a efecto de fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población.

- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal, para la instauración del servicio civil de carrera de la administración pública federal.

- Acuerdo por el que se constituyen los comités mixtos de promoción económica de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal.

- Acuerdo que crea la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior.

- Acuerdo que establece normas que deberán observarse en la ejecución de obras públicas.

- Acuerdo relativo a los lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades pertenecientes al sector Desarrollo Urbano y Ecología.

- Acuerdo por el que se establecen las normas y lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

- Acuerdo que establece los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entida-

des de la administración pública paraestatal pertenecientes al sector Comercio y Fomento Industrial.

ACUERDOS DEL SECRETARIO DE LA CONTRALORIA:

- Por el cual se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Por el que se autoriza transitoriamente la utilización de formatos para las declaraciones de situación patrimonial para los servidores públicos.

- Por el que se establecen normas para la presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos que determina la ley.

- Por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos.

- Por el que se establece una unidad específica denominada "Oficina de Quejas y Denuncias".

- Por el que se delegan en los CC. Subsecretario "A" Y Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial determinadas facultades.

- Por el que los titulares de las dependencias, coordinadoras de sector y de las propias entidades de la administración pública federal, se abstendrán de proponer empleo, cargo o comisión en el servicio público o de designar en su caso, a representantes de elección popular.

- Por el que se crea el Comité de Compras de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general, que reciban los servidores públicos.

- Por el que se delegan las facultades de representación de la Secretaría en los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

- Por el que se delega en sus términos en los servidores públicos que se mencionan, la facultad de autorizar la formulación, firma y presentación de denuncias y querellas.

- Que fija las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores PÚblicos sancionados en la administración pública federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan.

f) Circulares

- Oficio-eircular dirigido a los titulares, coordinadores de sector, por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los órganos de gobierno de las entidades de la administración pública paraestatal.

- Oficio-circular dirigido a los titulares de organismos descentralizados para el cumplimiento de las normas establecidas en relación con la contratación y ejecución de obras públicas.

g) Normas

- Normas para la integración y funcionamien-

to de los 6rganos de gobierno de las entidades y paraestatales coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

- Normas para la integraci6n y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales que coordina la Secretaría de Pesca.

- Lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades coordinadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- Normas generales para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal (Secretaría de Programación y Presupuesto).

- Normas generales para la administración de los almacenes de las dependencias y entidades de la administración pública federal (Secretaría de Programación y Presupuesto).

- Manual de Almacenes de la Administración Pública Federal (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

- Manual de Normas y Procedimientos en Informática (Secretaría de Programación y Presupuesto).

- Manual de Normas Editoriales (Secretaría de Programación y Presupuesto).

- Normas de concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y muebles (Secretaría de Comercio).

- Reglas generales numeradas de la 5.1 a la 5.8 de la Sección 5 denominada Lineamientos para la Integración de Precios Unitarios y del procedimiento para el ajuste de los mismos, relativos a la contratación y ejecución de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, para las dependencias y entidades de la administración pública federal (Secretaría de Programación y Presupuesto).

- Inciso 3.4 del Contrato de Obra Pública a Precio Alzado (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).

- Inciso 3.5 del Contrato de Servicio relacionado con la Obra Pública y su anexo (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).

- Marco de actuación de las contralorías internas de las dependencias de la administraci6n pública federal (Secretaría de la Contraloría General de la Federaci6n).

- Marco de actuaci6n de las contralorías internas de las entidades de la administración pública federal (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

- Lineamientos y guías para los programas básicos de control y auditoría que normen los programas anuales de las dependencias y entidades de la administraci6n pública federal (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

- Normatividad sobre licencias, consumo y permisos (Secretaría de la Contraloría General de la Federaci6n).

- Normatividad sobre asignación de vehículos de servicios generales, así como baja, reaprovechamiento y enajenación de unidades de transporte (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

- Instructivo jurídico para el desarrollo de auditorías (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

- Normas de la actuación de comisarios y delegados (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

BIELSA Rafael, *Derecho Administrativo,* 5a. Edición, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1956.

CABANELLAS Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual,* Edición Viracocha, Buenos Aires, 1953.

CAMARGO Pedro Pablo, *El Control Fiscal en los Estados Americanos y México,* UNAM, México, 1969.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus últimas reformas vigentes a partir del 29 de diciembre de 1982.

DIARIO de Debates de la H. Cámara de Diputados, año de 1932.

DIARIO Oficial de la Federación.

DICCIONARIO Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Madrid, España-Calpe, 1950.

DICCIONARIO de Política, Bobbo y Matteucci, Siglo XXI Editores, México, 1981.

DIEZ Manuel María, *Derecho Administrativo,* Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967.

ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba, Edición 8ibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1956.

FIORINI Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo,* Editorial La Luz, Buenos Aires, 196B.

FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo,* 10a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1963.

LEY Orgánica del Departamento de Contra10ría General de la Nación del 19 de enero de 1918.

LEY Orgánica y Reglamento del Departamento de Contraloría de la Federación, respectivamente, del 10. de marzo y 20 de noviembre de 1926.

MAYER Otto, *Derecho Público del Imperio Alemán,* París, 1904.

PICHAR DO Pagaza Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México,* INAP, México, 1984.

RENOVACION Moral de la Sociedad, publicación de la Secretaría de Gobernación, México, 1983.

SECRETARIA de la Contraloría General de la Federación, Informe al H. Congreso de la Unión de 1983, publicación de dicha Secretaría, de octubre de 1983.

VADEMECUM Legal de la Contraloría General del Estado, Tomo " Departamento de Relaciones Públicas de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, Ouito, Ecuador, febrero de 1981.

POLITICA DE CONTROL Y FISCALIZACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Ráúl Robles

A través de las distintas etapas históricas de nuestro país, diversos ordenamientos de variados niveles se fueron ocupando por generar un marco jurídico que permitiera el mejor y más correcto uso de los recursos públicos. Esta tendencia se acentuó a partir del presente siglo, cuando el Estado abandonó su papel pasivo frente a las actividades económicas y pasó a ser rector de las mismas.

Sin embargo, a pesar de los avances experimentados, sobre todo en años recientes, aún se presentaban deficiencias, carencias y desajustes, tanto en el marco conceptual, como en el desempeño práctico de la función de control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño que originó, a su vez, falta de uniformidad y coherencia de las labores emprendidas.

Por otra parte, la renovación moral, como compromiso participativo de la sociedad toda, es un concepto asociado íntimamente a las funciones de evaluación y control. En tal virtud, su optimización al momento actual era ya inaplazable. Sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, tuviera a su cargo el desarrollo de las funciones con las características y propósitos que se explican adelante.

La Contraloría General de la Federación, viene a ser el complemento necesario de los avances ya logrados en otras áreas de la administración, en materia de planeación, programación y presupuestación, consolidando la instancia de fiscalización y evaluación, de tal manera que al calificar el desarrollo de los planes y programas, se alcance como objetivo concreto y práctico confirmar, determinar y operar ajustes, así como corregir, reformar, actualizar y acentuar, para conferirle a los

planes la dinámica que requiere su aplicación a la cambiante realidad social.

La secretaría, uniendo sus esfuerzos a otras entidades del sector público, encargadas directamente de la normatividad para el manejo de recursos, contribuye a que abandonemos sistemas obsoletos de vigilancia y control casuísticos y de detalle, de tal manera que pongamos énfasis en los programas estratégicos y en los proyectos descritos. Además, se ha creado un sistema de vigilancia y evaluación en donde no se pretende centralizar todas las tareas en una dependencia del Ejecutivo, sino que cada una de ellas será corresponsable plena de la vigilancia, control y evaluación en los respectivos campos de su responsabilidad y competencia.

Entramos así de lleno a un proceso de construcción de un sistema de control y fiscalización basado en la calidad y la oportunidad de los resultados que se obtengan de los instrumentos administrativos derivados de la planeación, programación y presupuestación. Tal sistema se fundamenta en la premisa de contar con una alta precisión técnica en cuanto a los resultados que se espera lograr, y en una consideración política realista en cuanto a lo que es posible realizar dentro del marco constitucional que abarca el contexto de la administración pública.

OBJETIVOS

- Que el Ejecutivo Federal cuente con un instrumento eficaz que vigile y evalúe los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectúe en estricto apego a las leyes y dentro de los más altos parámetros de economía, eficacia y eficiencia y honradez.

- Que los recursos actualmente destinados a esta función sean optimizados mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.

- Que mediante el control más eficiente de la administración pública federal, se coadyuve a combatir el proceso inflacionario que erosiona la riqueza nacional.

- Que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que desarrollen se constituyan en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la administración pública, llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral que el país requiere.

- Que se refuerce el sistema nacional de planeación, al introducirse desde su concepción la instancia de control,

El sistema de control de la gestión pública dentro del que se inserta medularmente la Contraloría General de la Federación, se articula en los siguientes puntos fundamentales:

1. Una *normatividad* administrativa para el manejo de los recursos económicos del Estado, desarrollada por las dependencias globalizadoras: SPP en materia de programación y presupuestación, adquisiciones, enajenaciones, -obras y servicios públicos; SHCP en materia de deuda y fondos y valores. Esta norrnación administrativa se desarrollaría a partir de principios constitucionales establecidos en los artículos 127 y 134 y título cuarto de la Constitución, así como en los principios legislativos establecidos en una "Ley General de Control de la Gestión Pública" y de la leqislación en ma-

teria de programación, presupuestación, deuda y servicio público.

2. Un marco de *vigilancia* del cumplimiento de la normatividad anterior, mediante la vigilancia con base en la auditoría integrada en torno a la Contraloría General de la Federación, cuyo régimen legislativo se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3. Un marco de *investigación* de responsabilidades y aplicación de sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, establecidas por las normas sobre manejo y administración de los recursos económicos, así como por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

FUNCIONES Y FACULTADES

La Contraloría General de la Federación tiene tres áreas básicas de funciones y facultades de acuerdo con los objetivos que persigue:

a) Funciones y facultades normativas

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

2. Opinar acerca de las normas que, en sus respectivos ámbitos de competencia, emitan las entidades gubernamentales.

3. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los mecanismos de control de la administración pública federal, tanto internos como externos.

4. Aprobar y supervisar las normas en materia de control y fiscalización, que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

b] Funciones y facultades de vigilancia

La Contraloría General de la Federación ejerce por excepción este tipo de actividades, dado que el grueso de las tareas se desarrolla por los órganos de control y vigilancia de las entidades y dependencias. Dentro de este marco se desarrolla lo siguiente:

1. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

2. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización y establecer las bases generales para la realización de auditorías.

3. Realizar visitas de auditoría financiera, legal, de operación y de fondos y valores. Las auditorías de legalidad cubrirán los aspectos de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores.

4. Revisar el cumplimiento de normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.

5. Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

6. Designar a los auditores externos y comisarios de las entidades, así como aprobar la designación de los titulares de las áreas de control de la administración pública federal.

7. Verificar y controlar las manifestaciones patrimoniales de los servidores públicos.

el Funciones y facultades sancionatorias

La Contraloría General de la Federación, como complemento necesario de su actuación preventiva y, persiguiendo fundamentalmente el efecto multiplicador y ejemplificador de sus acciones, deberá conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para deslindar responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

RELACIONES BASICAS CON OTRAS DEPENDENCIAS

Para el eficaz funcionamiento del sistema de control se considera que la Contraloría deberá tener relaciones estrechas con la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República y la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con los siguientes criterios:

Secretaría de Programación y Presupuesto.

al Las áreas normativas en materia de programación, presupuestación, manejo de recuro sos económicos y servicio público, consultan obligatoriamente a la Contraloría con antelación a la expedición de las normas respectivas.

b] El área normativa en materia de contabilidad gubernamental debe consultar a la Contraloría, antes de expedir sus normas.

e) La SPP quedará obligada a proporcionar oportunamente a la Contraloría la información derivada de la contabilidad gubernamental y del ejercicio del presupuesto.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a) Las áreas normativas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores, debe consultar a la Contraloría, con antelación a la expedición de normas.

b) La secretaría debe proporcionar a la Contraloría la información del caso en materia de cumplimiento de obligaciones tributarias.

c) La secretaría proporcionará con oportunidad a la Contraloría la información del caso en materia de programas de fiscalización tributaria.

Procuraduría General de la República.

al La Contraloría quedará obligada a denunciar ante el Ministerio Público la presunta comisión de delitos que se identifiquen en el ejercicio de sus facultades y funciones, así como a proporcionar el apoyo técnico contable para las averigüaciones previas.

Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contraloría se coordinará con la Contaduría Mayor de Hacienda, a fin de establecer los procedimientos que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivos cometidos en el control de la gestión pública.

Dependencias y entidades en general.

a) Los órganos de control de las entidades y dependencias tendrán dependencia funcional de la Contraloría.

b) Las entidades o dependencias quedarán obligadas a proporcionar la información y todas las facilidades que requiera la Contraloría, para el ejercicio de sus funciones y facultades.

Características relevantes de la Contraloría General de la Federación

1. La CGF es un órgano fundamentalmente normativo y de evaluación; su operación directa en entidades se manejará con criterios selectivos, dentro de los parámetros que al efecto se señalen.

2. El ámbito de acción por excelencia de la CGF es el sector público federal. Las excepciones serán las entidades federativas, en lo que toca al manejo y aplicación de recursos federales, y los particulares en lo relativo a los actos, contratos y convenios que celebren con la federación.

3. Las funciones normativas y de evaluación de la CGF rigen también para los órganos de fiscalización del Ejecutivo Federal, con esfera de competencia hacia particulares, tales como las direcciones generales de Fiscalización y de Aduanas de la SHCP.

4. Los órganos internos de control de entidades y dependencias están supeditados funcionalmente a la CGF, pero con relación jerárquica lineal con los titulares de las mismas.

5. Uno de los pilares en que descansará la acción de la CGF es la figura de los comisarios, quienes informan permanentemente acerca de la marcha de las empresas sujetas a su vigilancia. La designación de los comisarios o su figura equivalente, correrá a cargo de la CGF.

6. Las relaciones con la Contaduda Mayor de Hacienda serán atendidas conjunta y coordinadamente por la SPP y la CGF, debiendo manejar la primera los aspectos relativos a cuenta pública, presupuesto y normas de operación de obras públicas, adquisiciones y servicio público y la Contraloría todo lo relativo a tareas de fiscalización y control.

7. Los conceptos de fiscalización y evaluación están íntimamente unidos, dado que la primera no se concibe si no va acompañada de un juicio crítico de la eficacia y eficiencia con que se desarrolló algún programa o se atendió una norma. Por otro lado, es indudable que el adecuado control presupuestal -que corre a cargo de la SPP- requiere de evaluaciones, en relación a la aprobación y ejercicio del gasto público.

La CGF se estará nutriendo constantemente con información proporcionada por la propia SPP, los comisarios, los contra lores internos, los auditores externos, sus propias intervenciones directas y otros elementos que le deberán permitir tener una visión de conjunto de las entidades y dependencias sujetas a fiscalización y en consecuencia, desarrollar evaluaciones, posiblemente en dos niveles:

a) De proyectos y programas específicos.

b] Periódicas, acerca de la marcha de una entidad o dependencia o de alguna de sus áreas relevantes.

LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. UN CODIGO DE CONDUCTA

Enrique del Val

"La abolición de la explotación del hombre por el hombre. y del sojuzgamiento económico y poi (tico de unos países por otros, constituye la condición necesaria para construir una nueva sociedad en la que impere una moral verdaderamente humana; es decir, universal",

Adolfo Sánchez VázqU8z

1. INTRODUCCION

Quisiera iniciar este trabajo manifestando ciertas apreciaciones que me parecen básicas en un tema como el que vamos a desarrollar y sobre el cual afortunadamente se ha escrito mucho recientemente.

Para nosotros no se pueden desligar el derecho, la política y la economía, y menos aún en un tema como el de la lucha contra la corrupción. Los tres son elementos que se condicionan mutuamente, y por eso nuestra insistencia, en trabajos anteriores, en que lo primero que tenemos que considerar, son las condiciones reinantes en la economía, en la poi ítica y en la vida social. Contando con esta base, podremos aventurar hipótesis, siempre sujetas a discusión y, en última instancia, a enriquecimiento.

Para hablar de la ley de responsabilidades como un código de conducta, hay que ubicar dicha ley dentro del marco de referencia del cual surgió, concretamente el programa de renovación moral.

El país, a finales del régimen pasado, había llegado a una situación económica crítica y con una base social de apoyo al Estado demeritada por diversos excesos, desde los puntos de vista poi ítico, económico y social, incluidos los de corrupción en el servicio público.

De forma clara, atenido a las leyes económicas, el país había utilizado un modelo de desarrollo falso y engañoso, que lo único que iba a producir era el colapso manifestado claramente en la devaluación. El petróleo, en lugar de ser motor y base del desarrollo, se convirtió en losa funeraria.

Este crecimiento económico basado en promesas falsas, trajo entre otras cosas un incre-

mento de la corrupción pública y privada, hasta niveles que podemos afirmar nunca se habían visto en el país.

Si bien es preciso reconocer que este fenómeno de la corrupción no es nuevo en México ni en el mundo, lo sucedido en el régimen pasado superó todo precedente, y no estamos circunscribiendo el fenómeno de la corrupción al desvío de fondos, sino a las formas corruptas en todo el manejo de la vida social, que crearon acciones de cinismo en la más pura expresión de la palabra.

Es decir, con una severa crisis económica cuya manifestación más clara, y a la vez más dura, era la pérdida del poder adquisitivo de la mayoría de la población, desempleo y un futuro nada claro, las formas de corrupción afloraban como lo más denigrante, convirtiéndose la lucha contra este fenómeno en un punto central de demanda de la población en todas sus clases sociales, claro que por motivos distintos cada una de ellas. La clase obrera y el campesinado, así como los asalariados pertenecientes a la pequeña burguesía, sentían que los corruptos eran los responsables de su pérdida de poder adquisitivo y que su futuro desarrollo estaba siendo aceleradamente cercenado.

A su vez, las capas superiores de la pequeña burguesía privada y pública, así como el resto de la burguesía, veían el fenómeno de la corrupción como un mal que no les permitiría seguir sacando su dinero del país o viajar semanalmente de compras a Housion,

Como rnsnifestsba anteriormente, si bien todas las dases querían combatir la corrupción, los objetivos eran y lo siguen siendo, claramente distintos, y creo que es importante no olvidar lo anterior y quizá un ejemplo nos ayude a aclarar esto.

Permanentemente se maneja que existe corrupción en el aeropuerto al llegar del extrenjero y que se pide dinero por pasar "pequeñas" cosas prohibidas. Yo me pregunto, équé es más corrupto, si la solicitud de dinero por parte de los vistas o el haber adquirido dichas "pequeñeces" en el extranjero? Hay que pensar que al 70% de los mexicanos que nunca han salido al extranjero, les daña mucho más la salida de divisas que la posible corrupción de los vistas. Por lo tanto son diferentes formas de ver la corrupción, según a la clase social a que uno pertenezca o con la que se identifique.

Me he extendido un poco en esto de diferenciar la corrupción, porque como siempre he expresado, está fuertemente ligada a las condiciones económicas y sociales vigentes en cada país.

11. RENOVACION MORAL

Ante todo lo anterior, el candidato del PRI a la Presidencia de la República, manifestó una clara repulsión al fenómeno de la corrupción, enmarcándolo dentro de un programa de "renovación moral" que desde un principio se desligó de cualquier reminiscencia religiosa.

El pueblo respondió denunciando y exigiendo al candidato del partido oficial que actuara sobre este fenómeno; no le pedían más caminos; le pedían policías y servidores públicos honorables. Era tal la indignación, que incluso hacían responsable del fenómeno de la corrupción a la cuantiosa deuda adquirida, lo cual a todas luces es desproporcionado.

Como resultado del trabajo realizado por una comisión específica, en la cual participaron personas que representaban a todas las clases sociales e incluso no miembros del partido oficial, se prepararon propuestas de reformas legales que permitieran crear el nuevo marco de referencia para el combate a la corrupción, pues se comprobó que con los instrumentos que se tenían, poco se podía hacer y la respuesta al pueblo iba a ser casi nula.

El Congreso de la Unión recibió las propuestas del Presidente de la República, Miguel de la Madrid, y con modificaciones introducidas por el mismo congreso en algunas de las propuestas, se convirtieron en leyes a partir de enero de 1984. Nos referimos concretamente a los cambios al Título Cuarto de la Constitución Poiítica, las reformas al Código Penal y, por último, a la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, objeto de este trabajo.

El Presidente, en la toma de posesión ello. de diciembre de 1982, manifestó y se comprometió a que en materia de corrupción sería inflexible, indicando que pondría el ejemplo personal, pidiendo la colaboración y solidaridad de los mexicanos dentro y fuera del gobierno.

Es importante destacar el ofrecimiento del ejemplo personal, pues en sociedades acostumbradas como la nuestra, al culto a la personalidad de los líderes, resulta muy positivo que la cabeza de la pirámide se comporte de una manera correcta, pues indudablemente permea para abajo, ya sea por convicción o sumisión.

Ahora bien, el propio Presidente estableció que no pretendía decir que la corrupción se acabaría en seis años, sino dejar sólidas las bases de su acción permanente y que la demanda por combatirla no fuera prioritaria al finalizar su sexenio y se haga el recuento de lo actuado.

Debemos señalar que el ofrecimiento del Presidente es un gran riesgo y a la vez un reto. Decimos lo anterior con base en la historia de nuestro país, donde podemos ver ofrecimientos similares.

En un magnífico trabajo de Chanes Nieto, publicado en el número 60 de Praxis, revista del 1NAP,l el investigador realiza un recuento de ofrecimientos en materia de combate a la corrupción desde Valentín Gómez Farías, quien en 1833 ofreció "pureza y fidelidad en el manejo de los caudales", y así se van sucediendo presidentes ofreciendo honorabilidad en el manejo y combate a las desviaciones. El Presidente Juárez, en 1861, indica que "se ocupo en purificar la administración pública, del virus de la corrupción que hace tiempo la tiene inficionada"; al término de la revolución, todos los presidentes que hemos tenido, sin excepción, han ofrecido manejo honorable y combate a la corrupción.

La historia y el conocimiento público nos han permitido saber que varios de ellos faltaron a dicho compromiso, por lo que insistimos en que el ofrecimiento del actual Presidente es capital y el haberlo convertido en propósito básico y prioritario de gobierno, demuestra, por un lado, la exigencia del pue-

1 **CHANE5 NIETO JOSE.** ***Modernización Administrativa y Ley de Responsabilidades.*** **Revista INAP-PRAXIS No. 60,** 19B4

blo y, por el otro, la necesidad de no fallar en dicho compromiso.

Un aspecto que también es importante destacar y que muchas veces se les olvida a nuestros compatriotas, como lo mencionábamos líneas arriba, es que el fenómeno de la corrupción es mundial; es decir, no es un problema de México o de los países subdesarrollados. Se da tanto en el sistema capitalista como en el socialista.

Es un fenómeno que, en mi opinión, ha sido muy denunciado, pero poco estudiado y merecería una investigación de fondo, pues está ligado al ser humano y a su desarrollo en sociedad. Por otro lado. según parece, ataca por épocas con altibajos según las normas morales que se tengan y las legales. que se establezcan, según las condiciones económicas reinantes, según sean los gobernantes de los países; es decir, muchas variables condicionan al fenómeno.

A veces se asemeja a un virus que se le combate con medicina y parece que muere, pero se descuida un poco y vuelve a resurgir el virus. Deberán pasar generaciones completas para que en verdad se de una nueva moral en el mundo y desaparezcan los virus como la corrupción y el lucro.

111. ETICA, MORAL y RESPONSABILIDAD

Dado que estas nociones están íntimamente ligadas, debemos hablar un poco sobre su relación. Para ello utilizaremos en este trabajo la definición que el profesor Adolfo Sánchez Vázquez da a la ética como "la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en socledad".z

El mismo profesor Sánchez Vázquez define a la moral como "el conjunto de normas o reglas adquiridas por hábito".3

Con base en estas 2 definiciones, debemos tener claro que ética y moral se diferencian, y sobre todo que la moral no es una ciencia, pues siendo un producto de las etapas históricas, cambia continuamente.

En los sistemas económicos opresivos, donde el lucro es el fin último, no podemos hablar de una moral humana general a todas las clases, ya que el concepto o los hábitos cambian según sea la clase social. No es lo mismo la moral que pueda tener el explotador, a la moral de explotado, y los 2 piensan que la suya es la correcta.

Ahora bien, cuando en una sociedad la mayoría expresa una moral, se convierte en una moral social que responde a los intereses, casi siempre, de los desprotegidos y explotados. Así es posible juzgar acciones como inmorales cuando son contrarias a la sociedad mayoritaria.

Es necesario insistir que la moral no es una cosa ligada siempre al Estado o supeditada a él exclusivamente, sino que es una decisión personal que varía de ser a ser; de clase social a clase social y por lo tanto es responsabilidad. de todos los que forman un pa Is.

Aqu í también es interesante aclarar que la responsabilidad debe' entenderse como una obligación individual para consigo mismo y el resto de la sociedad. Como sabemos, el término responsabilidad puede tener muchas interpretaciones, pero en este trabajo la tomaremos

2 SANCHEZ VAZOUEZ ADOLFO. *Etic8.* Editorial Grijalbe, S.A. México, 1969.

3 Ib.

como la ligada a la necesidad de responder a las obligaciones del ejercicio o servicio público.

De lo anterior se desprende que no existe una moral única y válida para todas las sociedades. Por eso, cuando el Presidente Miguel de la Madrid habló de una renovación moral, la interpretamos como la necesidad de continuar con la obra de nuestros antepasados, de Juárez y Morelos, de volver a pensar y actuar como esos hombres que lo dieron todo por hacer de este país, un lugar donde todos pudieran convivir de acuerdo a los más altos sentimientos del ser humano; es decir, de una "moral colectiva que se ajuste a los intereses nacionales por encima de los personales o de **grupo".4**

El actual esfuerzo del gobierno es muy interesante, ya que sin lugar a dudas se trata del mayor propósito desde la época de la reforma, para que la moral individual sea permeada por una moral de conducta superior.

Se trata que los servidores públicos, como instrumento del Estado, pero a la vez como responsables de administrar los recursos del pueblo, orienten sus acciones hacia fines superiores. Para que de una manera participativa y mayoritaria de todos en el esfuerzo renovador, no permitan la escisión entre moral y Estado.

Asimismo, la democracia avanzará en nuestro país en la medida en que el combate a la corrupción pública y privada sea responsabilidad cdlectiva y no sólo del Estado o del régimen en turno, ya que este fenómeno hace daño a todos.

4 ROJAS FRANCISCO. *El Gobierno, Apegado al Supremo Mandato de la Ley.* SECOGEF, 1983.

También hay que tomar en cuenta que la corrupción no es "virtud o vicio" del servicio público y sus servidores, sino que abarca a toda la sociedad y en muchas ocasiones quizá sea mayor la corrupción privada, medida en términos de daño a la sociedad y desvío de recursos para beneficio de unos pocos y no de la colectividad.

Todo esto nos lleva a pensar que el esfuerzo debe ser titánico y no desfallecer en el camino, pues los obstáculos son vencibles si tomamos en cuenta que el fin último, tanto ético como moral, es el bien de la sociedad y sus miembros.

IV. LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES EN LA HISTORIA DE MEXICO

Nuestro país ha contado desde hace tiempo con disposiciones que regulan la responsabilidad de quienes han sido escogidos para desempeñar un puesto público. Durante la dominación española, existieron los juicios de residencia y de visita. La Constitución de Cádiz contuvo disposiciones sobre esta materia y los antecedentes patrios del México independiente, tales como ordenamientos jurídicos, proyectos de ley, votos particulares de legisladores y programas de partidos poi íticos, jugaron a lo largo de nuestra historia papel importantísimo en la pretensión de controlar la actuación de quienes desempeñan cargos públicos, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones, y castigando a quienes han faltado a ellas. Las leyes de responsabilidades que han regulado esta materia son: en el México independiente, encontramos antecedentes en la Constitución de 1824 y en la Constitución de 1857, a partir de la cual se expiden la Ley Juárez de 1870 y la Ley de 1896 durante el

régimen del general Porfirio Díaz. Posteriormente, durante la vigencia de la Constitución de 1917, el país ha conocido tres distintos ordenamientos jurfdicos: La Ley de Cárdenas de 1940, la Ley de 1979 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

Una de las exigencias de la vida social, no sólo es sujetar los actos de la autoridad a normas de competencia que le permitan al gobernado conocer las limitaciones legales del poder público y defender su esfera particular de libertades jurídicas, sino además, que el servidor público rija su conducta por un código de conducta, cuyo contenido y naturaleza sean reconocidos y acatados voluntaria y espontáneamente por él.

De ahí que el servidor público, por la naturaleza de sus funciones y su contacto con la "cosa pública", tiene mayor obligación de cumplir honesta y cabalmente su función, en virtud de la confianza depositada en él, pues de su actuación depende la satisfacción adecuada y oportuna de los intereses de la comunidad y el buen desarrollo y funcionamiento de la administración pública.

El concepto de "servidor público", consagrado en el título cuarto constitucional, encuentra sus más remotas raíces en los albores de nuestra lucha independentista, pues su significado moderno parece partir del pensamiento de Morelos, puesto que el Congreso de Chilpancingo de 1812 le otorgó el título de Alteza al insurgente, mismo que no quiso aceptar, tomando con modestia el título de "Siervo de la Nación".

Una vez concluidas las luchas intestinas por la independencia, el legislador se propuso sentar las bases jurfdicas del gobierno del México independiente, y dentro de la difícil tarea de la reconstrucción de la joven nación, mereció especial atención el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos.

A partir de la Constitución de 1824, la influencia del sistema polltico estadounidense en el texto de la ley fundamental es decisiva, aunque dicha influencia resultó difícil de aprovechar, toda vez que el juicio poi ítico en Estados Unidos de América o "impeachment" a cargo del Congreso de la Unión, ten fa una tradición de muchos siglos, siendo de naturaleza en extremo distinta al juicio de residencia de la legislación española.

Así, la Constitución de 1824 establecía las altas investiduras del sistema federal que podían ser sujetas de responsabilidad, señalándose al propio Presidente de la Federación, quien pod ía ser responsable de delitos de traición a la independencia nacional, a la forma establecida de gobierno, y por cohecho y soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el ejercicio de las facultades que a las cámaras les correspondían.

También se señalaba la responsabilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y los gobernadores de los estados, por infracción a la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente de la Federación, que no fuesen manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión.

Si bien hay poco de importancia qué decir en relación con el sistema de responsabilidades que prevaleció en nuestro país hasta antes de la vigencia de la Constitución de 1857, cabe señalar que a partir de la Constitución de 1824, el sistema de responsabilidades adquirió básicamente las características poi ítico-jurídicas que con el tiempo se irían desarrollando; así, podemos identificar los siguientes elementos:

al Una estructura federal.

b) Un procedimiento bi-instancial.

el Se refiere solo a los altos funcionarios de la federación.

dI Se refiere a los gobernadores cuando violen la Constitución o las leyes generales de la Unión.

No obstante que en el período comprendido entre las Constituciones de 1824 y 1857 no hubo ordenamiento jurídico específico que regulara la responsabilidad de los altos funcionarios de la .federación, sí se desarrollaron ideas muy claras acerca de la responsabilidad de éstos; así, en el primer cuarto del siglo pasado, el doctor José Luis Mora expresaba que "Cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes -robos, lesiones, homicidios, etc.-, sino porque, independientemente de las penas que por tales delitos deban sufrir, hay una necesidad social distinta qué atender: que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que alcanzó por elección o nombramiento".5

A) CONSTITUCION DE 1857

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se formularon dos leyes sobre responsabilidades de los altos funcionarios. La primera de ellas, que es a su vez el primer ordenamiento jurídico de esta materia en la historia de nuestro país, expedida en 1870, bajo la presidencia de Benito Juárez, por lo cual se le conoce también como la Ley Juárez, y la otra en 1896, durante el régimen del general Porfirio Díaz.

La Constitución de 1857, al igual que su predecesora, la de 1824, también acusó la influencia de la Constitución y sistema estadounidense, pues es probable que los constituyentes de 57 conocieran no sólo el téxto de la Constitución de Filadelfia, sino también la doctrina política que animó ésta, como "El Federalismo", obra clásica del pensamiento poi ítico estadounidense, así como los escritos poi íticos de Alex Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay; sin embargo, se presume esta influencia, pues no existen elementos objetivos o documentales para afirmarlo categóricamente. Esto parece corroborarlo Antonio Carrillo Flores, al referir que Hamilton sólo fue citado una vez de manera marginal en las discusiones de 1857, cuando se trató de un asunto muy concreto: las responsabilidades de Antonio López de Santa Anna.

Como dato importante, es de señalarse que la Constitución de 57 suprimió el procedi-

5 CARRILLO FLORES ANTONIO. *La Responsabilidadde los Altos Funcionarios de /a Federación.* Rev. Mex. de Justicia. Procuraduría General de la República. No. 16. Vol. It 1. Enero-febrero, 1982.

miento bi-instancial, al desaparecer el Senado, haciendo de todo el Congreso de la Uni6n, el 6rgano de acusaci6n para los altos funcionarios, encargándose a la Suprema Corte de Justicia la misi6n de fungir como Jurado de Sentencia, siendo Ponciano Arriaga, Presidente de la Comisi6n Redactora del Proyecto de la Constituci6n, quien acertadamente tradujo la locuci6n inglesa "impeachment", por "juicio poi ítico", aunque en los debates que rodearon al proyecto se perdi6 dicha expresi6n, adoptándose de manera genérica la expresi6n más ambigua de responsabilidad.

La Constituci6n de 57 establecía la responsabilidad de: los diputados federales, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de despacho, los gobernadores de los estados y el Presidente de la República. Felipe Tena Ram írez narra que en el constituyente de 57, la comisi6n de Constituci6n no incluy6 a los funcionarios locales entre los enumerados en el título relativo a responsabilidades, pero que en la discusi6n campe6 la obsesionante idea de considerar a los gobernadores como agentes de la federaci6n y ello influy6 para que, después de enconados debates, se aceptara, contra el parecer de la comisi6n, la responsabilidad de los gobernadores de los estados por infracciones a la Constituci6n y leyes federales.f

Bl LA LEY DE JUAREZ DE 1870

La Ley de Juárez en su artículo 10., establecía que: "Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la federaci6n: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad del sufragio; la usurpaci6n de atribuciones; la violaci6n de las garantías individuales, y cualquier infracci6n a la Constituci6n o leyes federales en puntos de gravedad"; y definía, en su artículo 20., la falta oficial como la infracci6n a la Constituci6n o leyes federales en materia de poca importancia.

Los gobernadores de los estados sólo incurrían en responsabilidad federal por omisi6n o inexactitud, en lo relativo a los deberes que les imponían la Constituci6n o leyes federales.

En cuanto a las sanciones que se prescribían, destacan la destituci6n y la inhabilitaci6n para obtener el mismo u otro encargo o empleo, de la federaci6n, por un tiempo que no bajaría de 5 ni excedería de 10 años, con las que se castigaba a los funcionarios que cometieran delito oficial. En cuanto a la mera falta, ésta se castigaba con la suspensi6n e inhabilitaci6n por un tiempo que no bajaría de un año ni excedería de cinco.

El análisis de la penalidad que establecía la Ley Juárez, resulta de suyo interesante, pues demuestra que sanciones como las que prescribe el actual artículo 113 constitucional, y la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tales como la suspensi6n, destituci6n e inhabilitaci6n, no son de reciente creaci6n en nuestro sistema jurídico, sino que ya forman parte de la tradici6n punitiva con la que siempre se ha pretendido castigar la conducta inmoral de qu ienes detentan el poder público.

La explicaci6n del establecimiento de dichas sanciones se encuentra en que ya en el pensamiento jurídico-político de los liberales del siglo pasado, se comprendía que la natura-

6 **TENA RAMIREZ** FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano,* Edición Porrúa, S.A. Méx. 1980. Decimoséptima edición. Pág. 567.

leza de estas medidas no sólo correspondían a una finalidad sancionadora, sino también preventiva, al alejar temporalmente del servicio público a quienes no poseían la calidad individual y la condición moral para asegurar su buen desempeño en las tareas públicas encomendadas.

CI LA LEY DE 1896

La segunda ley relativa a las responsabilidades de los altos funcionarios de la federación, que se decreta bajo la vigencia de la Constitución de 57, es la Ley de 1896. En relación con ella, Antonio Carrillo Flores nos dice que la Ley de 1896, a diferencia de la Ley Juárez, no define el delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los procedimientos, tanto tratándose de delitos del orden común, como de los oficiales.

Varios datos son comunes en ambas leyes:

1J Se refieren sólo a los altos funcionarios de la federación y a los gobernadores y diputados locales, cuando violen la Constitución o las leyes federales.

2) La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común;

3) La responsabilidad por delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior, y

4) No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto.[7]

7 CARRiLO FLORES ANTONIO. *La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación.* Rev. Mex. de Justicia. Procuraduría General de la República. No. 16. Vol. tu. Enero-febrero, 1982.

DI LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917

El Constituyente de 17 realmente introdujo pocos cambios en el sistema de responsabilidades, en relación con la Constitución de 57. Entre ellos cabe señalar la inclusión, entre los funcionarios susceptibles de incurrir en responsabilidad, nuevamente a los senadores, consecuencia inevitable por la creación del Senado de la República, lo cual determinó que las causas que se entablaran en contra de los altos funcionarios, se desahogarían a través del sistema bi-Instancial, correspondiéndole a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado si la acusación fuese por delito común, en tanto que tratándose de los delitos oficiales conocería el Senado, erigido en Gran Jurado, previa acusación de diputados. El nuevo sistema bicameral vino a restarle fuerza a la Suprema Corte de Justicia que, de acuerdo con la Constitución anterior, fungía como Jurado de Sentencia.

La Constitución de 1917 siguió contemplando a los gobernadores de los estados, e incluyó además a los diputados de las legislaturas locales, como responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

Con relación a los cambios que introdujo la Constitución de 17, Antonio Carrillo Flores nos dice que: "El Congreso nunca ha tramitado un juicio poi ítico contra un alto funcionario, aunque sí autorizaciones de la Cámara de Diputados para enjuiciar a miembros del Congreso e incluso a removerlos, pero sin juicio formal (caso típico en que nuestra Constitución real se separa de la Constitución escrita)".[8]

La Constitución de 1917 establece que el

8 Ib.

Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

Así, dentro de esta competencia que le otorga la Constitución al Constituyente permanente para expedir leyes acerca de responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, tenemos que durante la vigencia de la actual Constitución se han expedido tres ordenamientos sobre la materia, los de 1940, 1979 y 1982:

1.) LA LEY DE FEBRERO DE 1940

La primera ley de la materia bajo la vigencia de nuestra actual Constitución, hizo una enumeración extraordinariamente extensa y casuística en sus 72 fracciones, en las que se describían los delitos oficiales que podían ser imputados a funcionarios o empleados públicos sin fuero constitucional. Desgraciadamente, la técnica legislativa empleada en este ordenamiento fue deficiente, pues algunas de las conductas materiales eran a su vez objeto de regulación por el Código Penal. Esto trajo como consecuencia que ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente al que dejaran su encargo, toda vez que por el conflicto suscitado con el Código Penal, devino en un ordenamiento absolutamente carente de eficacia.

Pero también hay que reconocer en la Ley de 1940, que este ordenamiento contempló por primera vez una figura jurídica que ha venido desarrollándose hasta la fecha y que con el tiempo se espera que los mecanismos de su control, prevención y sanción, constituyan los instrumentos más precisos y objetivos para detectar la conducta ilícita y desleal en el servicio público. Esta figura es la del "enriquecimiento inexplicable", pues con él se pretendra que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo, podía ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluyendo el de su cónyuge, si éste excedía notoriamente sus posibilidades económicas, presumiéndose con ello su actuación inmoral en el servicio público. El enriquecimiento inexplicable se estructuró como delito formal y no por resultado, configurándose éste lisa y llanamente por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público.

2.) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DE 1979

La Ley de 1979 establecía que los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su enoarqo o con motivo del mismo, as, como también los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el Procurador General de la República.

Además, establecía que los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaciones locales, eran responsables por violaciones a la

Constitución y a las leyes federales, y por los delitos y faltas tipificadas en esa ley.

El artículo 30. de la ley, definía los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la federación o Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Es digno de señalarse, con relación a este artículo en el que se enumeran los delitos oficiales, que todos ellos son de naturaleza política, tales como: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno representativo y federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones y varios más.

El artículo 40., a su vez, definía las faltas oficiales como las infracciones que afectaren de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su encargo o dentro de un año después.

Esta ley, al igual que su predecesora, consagró el sistema bicameral, siendo la Cámara de Diputados quien conociera de las acusaciones o denuncias por delitos y faltas oficiales de los legisladores federales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho y el Procurador General de la República, en calidad de Jurado de Acusación, y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.

La ley establecía que los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero, serían juzgados por un "jurado popular", con lo cual reproducía el sistema de su predecesora, no obstante que esta institución del "jurado popular", a pesar de los esfuerzos legislativos para arraigarla en nuestro sistema jurídico, nunca ha operado con eficacia.

También se regulaba la investigación del patrimonio de los funcionarios y empleados públicos, cuando se presumía fundadamente el enriquecimiento inexplicable, si la riqueza detentada por el servidor público o por interpósita persona, sobrepasaba notoriamente a sus posibilidades económicas, tomándose en cuenta sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes. En este caso, el Ministerio Público, fuese de oficio o por denuncia, investigaba la procedencia de dichos bienes, efectuándose el aseguramiento de aquellos bienes cuya legítima procedencia no hubiese podido justificar debidamente el funcionario o empleado investigado.

El análisis realizado hasta este momento de los antecedentes histórico-legislativos de nuestro actual sistema de responsabilidades, si bien breve, no por eso deja ser ilustrativo. pues como hemos podido observar, la semilla del sistema que sembró la Constitución de 1824; pasando por la de 1857 con sus dos leyes de responsabilidades y la Constitución vigente con las leyes de 1940 y 1979, de las que ya hemos hablado, proporcionan la idea de que el sistema de responsabilidades en nuestro país ha sido objeto de un proceso histórico de perfeccionamiento y adaptación a las necesidades y desarrollo de la sociedad, para lograr un servicio público digno y eficiente. Si bien

hemos observado cambios de un ordenamiento a otro, ellos se inscriben dentro de ese proceso histórico al que hemos aludido, y en el que el estado de derecho es concepto fundamental; no como algo acabado, sino como un hacer histórico permanente.

3.) LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Como decíamos anteriormente, si bien tenemos un pasado legislativo·histÓrico en materia de responsabilidades, el Presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión el proyecto de nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que recoge lo positivo de las anteriores disposiciones y a la vez, pretende convertirnos en uno de los países básicos de la renovación moral en el servicio público.

Así, tenemos que a partir de enero de 1984 está vigente la actual ley. Se encuentra dividida en cuatro títulos; el primero de ellos destinado a las Disposiciones de Carácter General; el Título Segundo está destinado a lo que podríamos denominar las Responsabilidades Poiíticas. El Título Tercero dedicado a las Responsabilidades Administrativas y el Título Cuarto a la materia de Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

En materia de Responsabilidades Políticas, se desarrollan en la ley los principios definidos en el Título Cuarto de la Constitución, en donde claramente se establecen cuáles son las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, indicando, asimismo, las sanciones correspondientes que, por lo tanto, también son poi íticas.

La ley regula los diferentes tipos de responsabilidad en el servicio público, habiéndose suprimido las distinciones de altos funcionarios y empleados, sustituyéndose por la expresión de "Servidores Públicos". Las responsabilidades en que pueden incurrir éstos son diferentes, atendiendo a la importancia de su jerarquía, pues podemos imaginarnos una figura piramidal en cuya base se encuentren todos los servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa, en un estrato superior la sujeción a la responsabilidad penal, con la modalidad del procedimiento para la declaración de procedencia para quienes detentan fuero y, en la cúspide, a quienes se encuentran sujetos a la responsabilidad poi ítica, en virtud de la importancia y trascendencia de su función. Estos servidores públicos están sujetos, podríamos decir, a una responsabilidad por triplicado, es decir, administrativa, penal y política.

Por lo que respecta al juicio poi ítico, mantenido en la ley, se sigue el procedimiento bicameral, correspondiéndole a la Cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

El artículo 70., establece las causales del juicio polítlco. entre las que destacan, por su novedad, las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal, y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

En cuanto a la declaración de procedencia, se observa su carácter unicameral, conociendo del mismo tan sólo la Cámara de Diputados,

a fin que sea expedito, toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional, pues no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal en contra del presunto responsable. Las sanciones a que pueden estar sujetos los que caen en responsabilidad política, mencionadas en la ley, son la destitución y la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Ahora vamos a entrar a lo que consideramos una verdadera innovación dentro de nuestro marco legislativo, y es la que se refiere a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que a todas luces hacía falta en nuestra legislación.

El objetivo fundamental es establecer claramente "las bases de la responsabilidad administrativa a la que incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la administración pública federal y garantizan el buen servicio público".9

Las responsabilidades administrativas son autónomas del procedimiento político y del penal, dándole al presunto responsable las garantías constitucionales consignadas en los artículos **14** y 16.

Además, y punto importante, es que permite una vía expedita para sancionar las faltas administrativas, independientemente de que puedan ser sancionadas penalmente. Queda claramente establecido que no se podrá castigar dos veces la misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Todo el Título Tercero está destinado a las responsabilidades administrativas dentro de la ley y existe un capítulo específico, el primero, que se refiere a lo que podríamos considerar el catálogo de obliyaciones o el código de conducta al cual deben sujetarse todos los servidores públicos. Es a mi juicio uno de los más grandes avances no sólo en la legislación mexicana, sino en la legislación mundial, en materia de responsabilidades en el servicio público, pues claramente define cuáles son las conductas a las que deben sujetarse los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

También, y con objeto de transparentar la acción en el servicio público, se da a los propios servidores públicos y a los ciudadanos en general, la oportunidad de quejarse cuando se violan las obligaciones o las conductas marcadas en dicha ley. Esto último se hace a través de las oficinas de quejas y denuncias que se establecen en todas las dependencias y entidades, y por medio de las cuales cualquier ciudadano puede presentar su queja o denuncia, la que tiene que ser investigada y, en caso de proceder, sancionarse al servidor público que no haya cumplido con su obligación.

Las sanciones van desde una simple amonestación verbal, hasta la destitución o inhabilitación para trabajar en la administración pública federal.

El artículo **47** de la leyes el que define, en sus 22 fracciones, dichas obligaciones o código de conducta de los servidores públicos. Se podría considerar que son cinco los deberes

9 **DE LA MADRID HURTADO MIGUEL.** ***Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*** **Exposición de Motivos. México. diciembre de 1983.**

genéricamente considerados en dicha ley y que los reglamenta y los va puntualizando específicamente. Tomaremos la descripción que hace de ellos José Trinidad Lanz:

"Legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad y la seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; lealtad, lealtad al Estado, a las instituciones,' no a las personas ni a los partidos; los deberes del servidor público son para la nación que está por encima de otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando en la legislación del Poder Judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las Leyes de Indias, que ya quiso regular Morelos y sin embargo se perdió en la etapa de la independencia y todos sabemos la imagen de ellas cambiando los fines del Estado, el trabajo para el hombre o el hombre para el trabajo, écuál es el lema?". 10

El Título Cuarto de la ley se refiere al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos. Si blen dicho registro existía en la legislación anterior, ahora se le da un nuevo impulso, con objeto de modernizar dicha declaración de bienes o de situación patrimonial. En primer lugar se evita la innecesaria obligación para el total de los servidores públicos de presentar su declaraci6n de situación patrimonial, lo cual lo hacía inmanejable. Ahora sólo la deberán presentar aquellos que por la importancia del cargo, toman decisiones no tan sólo económicas, sino también administrativas; es decir, desde el nivel de jefe de departamento hasta llegar al de Presidente de la República y cargos similares en la administración pública paraestatal.

Asimismo, se establece la obligación de presentar anualmente, durante el mes de mayo, un estado de modificaciones al patrimonio, con objeto de que la autoridad pueda en cualquier momento hacer las verificaciones pertinentes.

En suma, el objetivo buscado con esta modernización de la declaración de situación patrimonial, es que pase de ser un archivo muerto a que se convierta en un verdadero instrumento preventivo en contra de la corrupción, y que a la vez coadyuve en la persecución del nuevo delito de enriquecimiento ilícito, que sustituye a la laguna que existía con la falta administrativa de "enriquecimiento inexplicable", que contemplaba la anterior legislación.

V. Conclusiones

Desde mi punto de vista, creo que esta Ley Federal de Responsabilidades es un instrumento preciso en los momentos actuales, no sólo para combatir la corrupción, sino para permitir el buen desarrollo en el servicio público. Es todo un sistema, que representa un gran avance legislativo, que cumple con uno de los postulados básicos del programa de renovación moral.

Desde el punto de vista normativo, se han sentado las bases para un desarrollo correcto en la función pública.

10 LANZ CARDENAS JOsE TRINIDAD. *La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servicio Público.* Revista tNAP-PRAXIS No. 65. 1984.

Ahora bien, hemos avanzado aceleradamente en materia legislativa; ha sido un gran cambio, el cual debe estar aparejado a un cambio de mentalidad y de acción por parte de los servidores públicos. Todos debemos entender claramente que hay nuevas bases, nuevas sanciones muy severas, para las conductas incorrectas. La gran tarea por desarrollar no es ahora dentro del campo legislativo ni normativo, sino del propio campo personal e individual de los servidores públicos, que son, en última instancia, los que harán triunfar o fracasar este nuevo sistema de responsabilidad. Este sistema normativo habrá colmado su éxito en el momento en que el servidor público, por convicción personal, actúe conforme a dicho código de conducta y no por la severidad de las sanciones, pues con ello se garantiza que se maneja con honradez y eficacia tan delicada función.

Pero también hay que tener conciencia que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el código de conducta inmanente a ella, no son sólo responsabilidad de los servidores públicos, sino de todos los ciudadanos. Se ha abierto un camino expedito para las quejas y denuncias en contra de la mala actuación de los servidores públicos y por las posibles violaciones a las diversas disposrcrones administrativas. Este sistema de quejas y denuncias, a menos de un año de su funcionamiento, está demostrando su posibilidad de funcionar.

Pero como decíamos hace un momento, esta responsabilidad no es exclusiva de los servidores públicos, sino también de los ciudadanos, no sólo en materia de quejas y denuncias, sino también como responsabilidad individual, al comprender que es necesario elevar nuestra conducta, con objeto de que los actos de corrupción de uno a otro lado se vayan eliminando de nuestro país. Los empresarios, el sector privado, deben entender que sus conductas tienen que ajustarse no en función del lucro personal, sino entendiendo que los servidores 'públicos tienen elevado fin moral, para que este país pueda salir de la crisis que sufre actualmente.

En suma, y para finalizar, creo que es fundamental insistir y repetir la delicada tarea de los servidores públicos, pues no administran su propio patrimonio, sino el patrimonio de la nación, del pueblo, quien es en última instancia, el que nos paga y hacia el cual debemos permanentemente ser responsables con nuestra conducta.

LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL EN EL CONTEXTO DE LA ADMINI5TRACION PUBLICA EN MEXICO

Javier Pérez Saavedra

INTRODUCCION

El concepto de audltorta gubernamental en nuestro pars es relativamente reciente; con esto no se quiere decir que la auditorfa gubernamental no haya existido desde tiempo atrás, puesto que al analizarla en sus elementos constitutivos se concluye que, como se señalará más adelante, es parte integrante de cualquier proceso de administración pública. La auditorfa gubernamental se ha dado con diversas denominaciones y enfoques, por ello es oportuno ahora intentar alguna definición conceptual de esta función, enmarcada dentro de la problemática actual de la adrni-, nistración pública en México.

LA ADMINI5TRACION PUBLICA

Cuando durante el siglo pasado empezaron a surgir conceptos de administración clentfflca, con tratadistas como Fayol y Taylor, se habló por primera vez de clasificar el proceso adrninistrativo, el ciclo administrativo para ser más precisos, en fases que van desde la planeación y programación hasta el control, que cierra el ciclo, pasando por las etapas de integración, ejecuci6n y direcci6n. Si en el proceso adrninistrativo de cualquier empresa cabe una segregaci6n de este tipo, con más razón debe pensarse que la administración pública requiere también de una clasificaci6n similar. As(, ya se han vuelto comunes, los conceptos de que la administraci6n pública abarca los procesos de planeaci6n, presupuestaci6n, ejecución, control y evaluaci6n. Una adecuada planeaci6n requiere necesariamente de la retroalimentaci6n que proporciona un sistema de control y evaluación.

La clasificación aludida ha adquirido mayor vigencia en México en el curso de los últimos 10 años, debiéndose reconocer que en realidad, en el régimen anterior, hubo significati-

vos avances en materia de planeación y presupuestación, al integrar estas funciones dentro de una sola dependencia, la Secretaria de Programación y Presupuesto. Pero hubo necesidad de esperar 6 años más, para que el ciclo pudiese cerrarse, al establecerse a partir de enero de 1983, la Secretaria de la Contratorra General de la Federación, cuya responsabilidad primaria es constituirse en el elemento que venga a completar el ciclo del proceso de la administración pública federal en nuestro pafs, al realizar las funciones de control y evaluación desde luego como entidad globalizadora.

EL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Cualquier sistema de control se basa en un conjunto de elementos que permitan asegurar que los objetivos planeados se pueden alcanzar con los recursos previstos. Por ello, al hablar de control, se conjugan factores que van desde los sistemas más elementales de autorización y supervisión, los mecanismos de información que permitan medir avances, y por supuesto las personas que intervienen en los distintos procesos de la administración. Todo esto integra un complejo sistema en el que la auditoria gubernamental viene a constituirse en una parte de su engranaje. La necesidad de la existencia de mecanismos de auditoria gubernamental se dará en proporción inversa a la eficiencia con que los demás mecanismos del sistema de control estén trabajando; en un sentido completamente utópico, si los sistemas de control durante la operación fuesen perfectos, no habria necesidad alguna de un mecanismo como el que representa la auditorfa gubernamental.

FISCALIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

La auditoria gubernamental es el medio para fiscalizar, entendida esta acción, en su sentido más amplio, como el conjunto de actividades que tienden a comprobar si lo previsto se alcanza con las caracteristicas de calidad, cantidad y oportunidad requeridas; en un sentido más restringido, fiscalización de la administración pública viene a ser el proceso mediante el cual se busca la comprobación de la actividad ejecutiva del Estado. Ahora bien, fiscalizar significa analizar el proceso de operación para ver su comportamiento en relación con los objetivos planeados. Al pensar en el proceso fiscalizador de la administración pública, lógicamente se cae en criterios de selectividad, porque de otra manera se estarfa frente a una mecanismo excesivo de duplicidad. Es necesario que mediante el examen o análisis de una muestra fiscalizada, se pueda llegar a conclusiones sobre el universo en su conjunto; por eso, cualquier proceso fiscalizador inevitablemente deberá conceptuarse como un mecanismo de comprobación selectiva.

EVOLUCION HISTORICA

Es evidente que desde el momento en que la administración pública capta recursos de un universo muy amplio de sujetos, con el mandato de aplicarlos al bien común, surge la necesidad de comprobar la adecuada utilización de esos recursos; hay, en otras palabras, necesidad de fiscalizar el destino de los bienes y derechos que detenta el poder público, en beneficio de la credibilidad, en primera, aunque no única instancia, de los servidores a quienes toca la administración de los mismos.

Nuestro régimen se caracteriza por su estructura republicana, representativa, democrática y federal. Dentro de estos conceptos surge, en función de la representatividad del pueblo, la división de poderes en la que al ejecutivo toca la función primordial de la administración pública; en este contexto primeramente se enmarca la obligación constltucional del ejecutivo, de rendir cuentas de su gestión a la representación popular, encarnada en este caso, en el Poder Legislativo al través de la Cámara de Diputados. Históricamente ha sido esta representación la entidad responsable de la sanción de 1a gestión pública del ejecutivo. La Cámara de Diputados ya desde 1825 estableció la necesidad de contar con un órgano constituido-ex professo para responsabilizarse de la revisión de las cuentas rendidas por el ejecutivo; es por eso que se crea en ese año la Contadurra Mayor de Hacienda. Con los vaivenes que sufrió el régimen republicano de México en la primera mitad del Siglo XIX, en que durante algunos años se era una república federal y en los siguientes se optaba por el régimen centralista, la institución de la Contaduría Mayor de Hacienda subsistió, excepto por cambios de denominación, en que en el último caso, se le llamaba Tribunal de Rendición de Cuentas.

Las funciones de auditoría de esta institución, en aquella época, se restringían a la llamada glosa de la cuenta anual, que presentaba el Ministerio de Hacienda, y a la determinación de responsabilidades pecuniarias a cargo de aquellos servidores públicos con atribuciones de manejo de fondos y valores del Estado.

La consolidación de la Contaduría Mayor de Hacienda en esta primera etapa de nuestra república, se vino a dar con la promulgación de la Constitución Federal de 1857. 10 años más tarde, el Poder Ejecutivo expide la primera reglamentación en relación con la "Administración y Contabilidad de los Caudales del Gobierno"; lo que representa un avance en materia de normatividad para la elaboración y ejecución del presupuesto. Hay de esta manera por primera vez, bases para la realización efectiva de una función de mayor envergadura.

Esta función, que subsiste durante la vigencia de la Constitución del 57, se caracteriza por ser, en primer lugar, ajena al Ejecutivo Federal, externa, pudiera decirse; en segundo lugar, empieza a participar, mediante sugerencias al Ministerio de Hacienda, en el proceso de corrección de deficiencias e irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

Con la Constitución de **1917** que actualmente nos rige, se ratifica la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano de la Cámara de Diputados y se crea el Departamento de Contraloría, cuyo objetivo era ejercer el control de los egresos públicos, la glosa de cuentas del manejo de fondos, bienes y valores y la constitución de responsabilidades, todo ello como fase previa de la rendición de cuentas al Poder Legislativo. Con posterioridad, en 1932, se suprime este departamento, dejando sus funciones en materia de fiscalización en manos de la Tesorería de la Federación.

En el período post-revolucionario, la función fiscalizadora, restringida al gasto público, se maneja internamente, a nivel del ejecutivo, por diversas dependencias que surgieron como evolución de las originarias funciones de Vigilancia de Fondos y Valores, que manejaba parte de la Tesorería de la Federa-

ci6n. Por otro lado, en cuanto a la vigilancia del legislativD, de hecho, el aspecto fundamental a comentar es la expedici6n, en 1978, de una nueva ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que viene a darle una mayor consistencia en sus funciones y un claro papel de 6rgano fiscalizador del Poder Legislativo.

LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

Con los comentarios hasta aquí vertidos, es factible entender un concepto sencillo de lo que es la auditoría gubernamental. Es aquella revisi6n sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la administraci6n pública, con objeto de comprobar que tales hechos o circunstancias coadyuven de manera eficiente a los altos objetivos del Estado.

OBJETIVOS DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

La funci6n de auditoría gubernamental, acorde con el concepto anterior, cuenta con un gran objetivo de comprobación, relacionado a su vez con el cumplimiento de los objetivos generales del Estado. De ese gran objetivo resulta conveniente desprender otros, que en forma congruente con éste, ubiquen en un terreno más pragmático a la función. Es así como se ha venido hablando de diversos tipos de auditoría, referidos en principio no sólo a la que se realiza en el terreno de la adrninistración pública, sino en general, a la auditoría como actividad profesional especializada. Se ha mencionado que existen auditorías diversas como son la de legalidad, la financiera, la operacional o administrativa, etc. Un análisis sencillo de los objetivos de la auditoría gubernamental permitiría clasificarla en los grupos principales que a continuación se indican:

AUDITORIA DE LEGALIDAD

Consiste en la comprobación de la observancia o inobservancia de las disposiciones legales, reglamentarias o de otra índole normativa, a que están sujetas las dependencias o entidades gubernamentales. El concepto de auditoría de legalidad, en el caso de la auditoría gubernamental, adquiere mayor dimensión en razón directa de la más amplia y extendida reglamentación a que deben sujetarse las entidades bajo revisión.

AUDITORIA FINANCIERA

En este caso, es evidente que la tradicional revisión de estados financieros, hecha por contador público independiente, subsiste en sus conceptos fundamentales, al trasladarse al sector público. Si aceso, requiere de un mayor énfasis en materia jurídica, por lo que en este sentido, la auditoría financiera en el sector gubernamental, de hecho se realiza en conjugación con los aspectos de legalidad mencionados en el párrafo anterior.

AUDITORIAS DE EFICACIA, EFICIENCIA Y CONGRUENCIA

Lo que hace unos cuantos lustros surgió con nombres tales como auditoría administrativa o auditoría operacional, se trasladó al sector gubernamental bajo denominaciones similares o diversas, como son, revisiones de eficiencia, eficacia y congruencia, que en esencia pretenden juzgar la racionalidad con que se están administrando los recursos humanos y materiales en poder del Estado, la atingencia para el logro de los objetivos particulares de cada dependencia o entidad y la vinculación que guardan los programas individuales dentro de

un esquema de jerarquía mayor, ya sea que se trate de planes sectoriales, regionales o inclusive, nacionales.

AUDITaRIAS ESPECIALIZADAS

Como una subclasificación de los diversos objetivos señalados, cabe indicar que además, la auditoría gubernamental pudiera definirse también en función de objetivos específicos que se persigan; así se podrá hablar de auditoría gubernamental de obras públicas, cuando el propósito de la misma, esté referido a la comprobación de aspectos tales como calidad y cantidad de obra y determinación de precios unitarios en esta materia. Otro ejemplo es el de la auditoría de adquisiciones, que por su naturaleza requiere de definiciones específicas de comprobación en materias referidas a calidad, cantidad y precios de los suministros. Asimismo, se puede hablar de auditoría gubernamental de servicios personales, que en esencia es una comprobación del procedimiento de contratación y pagos del persqnal al servicio del Estado. Y finalmente dentro de estos subgrupos, pudiera hablarse también de la auditoría gubernamental que se realiza con la finalidad específica de obtener evidencia de naturaleza jurídica, que permita apoyar los actos de autoridad en materia de denuncias de hechos presuntamente delictuosos.

En este orden de ideas, no puede omitirse la conceptualización que en otros países han hecho de la auditoría en la función gubernamental, mediante la conjugación de los objetivos antes comentados. Canadá es posiblemente el país líderen esta materia, el cual, durante algunos años, ya ha venido desarrollando la llamada auditoría integral, de cuya ejecución se han desprendido verdaderos planteamientos de fondo, respecto a la estructuración de pianes y a los medios más efectivos para alcanzar las metas que ellos establezcan. Cualquier interesado en la auditoría gubernamental debe seguir de cerca el desarrollo de esta disciplina, en países como el ya citado, para que se pueda evolucionar en nuestro medio con la ceieridad que el país exige.

EL SUJETO A REVISION

De lo hasta aquí señalado, ss factible desprender que el rasgo característico de la auditoría gubernamental, le está dado por la naturaleza jurídica del sujeto a revisión. De acuerdo con esto, siempre que la entidad o dependencia revisada forme parte de la administración pública, se estará en presencia de auditoría gubernamental. Cabe aclarar el hecho anterior, sobre todo para distinguir que puede hacer auditoría realizada por el poder público, que no necesariamente es de este tipo. Este es el caso por ejemplo de la auditoría fiscal, en que el sujeto que la realiza es una dependencia de gobierno federal en la mayoría de los casos, pero que el sujeto revisado es, invariablemente, un contribuyente. Si coincidentalmente el contribuyente es empresa paraestatal, ello no daría el carácter de gubernamental a la auditoría practicada.

QUIENES LA REALIZAN

Cabe ahora establecer alguna clasificación de la auditoría gubernamental, en razón de quién la realiza. Para ello se requiere tener en mente la estructura política del país, ya que el sector gubernamental por principio, se integra en función de tres niveles de gobierno, a saber: el federal, el estatal y el municipal; y dentro del primero, a su vez, se estructura mediante

una separación de poderes en la cual, a uno de ellos, el ejecutivo, compete la administración pública y es quien viene a ser el principal sujeto de la auditoría gubernamental. En función de este comentario, la auditoría gubernamental puede ser realizada a la administración pública federal, a la estatal y a la municipal. Respecto de la primera –la federal-, la auditoría gubernamental puede realizarse al través de las siguientes áreas fiscalizadoras:

- Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo, responsable de la fiscalización del gasto público federal. Haciendo un símil no del todo exacto, la auditoría que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda equivaldría a la auditarla externa de cualquier empresa privada, en la que los resultados se informan directamente a los propietarios o accionistas; en el caso que nos ocupa, la información se rinde directamente a los representantes del pueblo.

- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que realiza auditorías en forma directa a dependencias y entidades; continuando con el símil anterior, equivaldrla a la auditoría interna, en este caso, de la administración pública federal.

- La practicada por medio de auditores externos contratados por la Secretaría de la Contralorfa General de la Federación, se trata de la auditarla financiera típica, que se realiza en relación a los estados financieros de entidades de la administración pública con fines de dictaminación.

- Los órganos internos de control de dependencias y entidades, las éuales en funciones propias de auditoría interna, apoyados en la normatividad de la mencionada Secretaria de la Contraloría, se constituyen en la base más amplia en la que descansa el sistema de control y auditarla gubernamental de la administración pública federal.

CARACTERISTICAS DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

Por principio de cuentas, debe señalarse que mientras la tradicional auditoría financiera ha sido desarrollada casi en su totalidad por profesionales de la contaduría pública, la auditarla gubernamental, en cambio, por la diversidad de objetivos y complejidad de funciones, ha requerido desde sus inicios, de una participación multidisciplinaria. Claro está, que tratándose de la tfpica auditoría financiera en entidades paraestatales, son aplicables los principales criterios de la auditoría realizada por contadores públicos independientes. Pero al ampliar el concepto de auditoría gubernamental hacia dependencias en las que, por ejemplo, deja de tener relevancia la razonabilidad de situación financiera y resultados de operación, que inclusive se sujetan a mecanismos y criterios contables de naturaleza diversa, es donde se inicia la diversificación de puntos de vista; así, por el enfoque de tipo legal que en la mayorla de los casos se requiere, es evidente la necesidad de la participación de profesionales del derecho, en muy distintas especialidades. Otro ejemplo es, sin lugar a dudas, el de la revisión especializada en materia de obras públicas, en la cual, por formación profesional de la contaduría pública, se requiere de la intervención de ingenieros, arquitectos e inclusive otros especialistas. Además, cuando para la auditoría gubernamental se precisa de la evaluación de informa-

ción macro-económica, como punto de partida, para lo que en términos usuales de contadores públicos se denomina determinación del alcance de los procedimientos de auditorfa, resultan de indudable utilidad los elementos aportados por economistas o administradores públicos. En fin, la gama de especialidades resulta tan extensa, que no se podrfan ejemplificar todos los casos.

COORDINACION MULTIDISCIPLlNARIA

Dentro de este ámbito multidisciplinario, pudiera quedar, sin embargo, la duda respecto de quién puede o debe coordinar un trabajo de esta naturaleza. La respuesta la ha dado la práctica en nuestro medio, mostrando que por la especialización en la disciplina de auditor fa, es el contador público el profesional idóneo para la coordinación de este tipo de proyectos.

NORMAS DE AUDITORlA GUBERNAMENTAL

La auditorfa financiera tradicional se ha regido en su ejercicio por las llamadas normas de auditor fa generalmente aceptadas. Una primera apreciación indicarfa que en su conjunto, en su filosoffa subyacente, dichas normas son plenamente aplicables a la auditor fa gubernamental. Sin embargo, al desmenuzar en sus grandes clasificaciones estas normas, se concluye que, sin lugar a dudas, las relativas a la personalidad del auditor y las referidas al trabajo que desempeña, son definitivamente aplicables en su esencia, si acaso, con más énfasis por la gran trascendencia social y la mayor responsabilidad que asume quien se dedica a labores de auditorfa gubernamental. Si para la profesión de contador público ha resultado ya evidente la proyección social de su función, en el caso de éste y otros profesionales en el desempeño de trabajos de auditorfa gubernamental, la repercusión social de su tarea, se vuelve aún más palpable.

El último grupo de normas de auditor fa, relativas a la información y dictamen que debe emitir el contador público, se refieren exclusivamente a la labor distintiva de esta profesión, el dictamen de estados financieros; por lo tanto, no resultan aplicables al área que se comenta. Entonces surge la duda, si debe entenderse que no hay normas en esta materia para el auditor gubernamental; no es asi, ya que la información que necesariamente debe emanar de la realización de su trabajo, se deberá sujetar a normas diversas en función del objetivo especffico que se persiga en cada caso. Asf, se requerirá de una sólida fundamentación legal por ejemplo, en el caso de informes elaborados con la mira de aportar elementos de prueba, para que lasautoridades judiciales procedan en la investigación de la comisión de presuntos ilfcitos.

También, deberá existir una adecuada separación de los conceptos que se asimilan a informes tradicionales, respecto de eficiencia y eficacia -la tradicional carta de sugerencias- y otras de naturaleza disfmbola, en las que concurran otros factores en cuyo manejo, por razones de Estado, debe observarse el mayor de los cuidados.

Surge dentro de esta temática, la conceptualización del secreto profesional, en una dimensión que no ha tenido dentro de la auditorta tradicional y que nuevamente viene a hacer más grave la responsabilidad de quien tenga a su cargo funciones de auditarla gubernamental.

TECNICAS y PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

Nuevamente resulta válido hacer referencia a conceptos eminentemente prácticos derivados de la experiencia en este campo. Es verdad que no puede haber procedimientos distintos en su esencia, de los utilizados en la auditoría tfpica, pero s(diferentes en su aplicación particular. Por ejemplo, el tradicional procedimiento de confirmación de saldos, que dentro de la auditorfa de estados financieros, da mayor validez a las concl.usiones respecto de los derechos y obligaciones a cargo y a favor de terceros, se traslada al sector gubernamental con la caracterfstica de obligatoriedad de respuesta, fundada en derecho. la Confirmación, ejecutada por auditores con la autoridad legal para realizarla, permite llegar al fondo mismo de los registros de los terceros confirmados, con la consecuente obtención de evidencia suficiente y por supuesto competente; por ende, la confirmación no se circunscribe al dicho de terceros, sino que se apoya además, en el examen de documentación y registros de los mismos, lo que otorga a este procedimiento una solidez a toda prueba.

También derivado de la característica de coercibilidad en la aplicación de algunos procedimientos, el auditor gubernamental puede, conforme a ciertas formalidades, tener acceso a información que el auditor tradicional no puede captar, como es en algunos casos, la que se obtiene de las instituciones de crédito respecto a los sujetos gubernamentales auditados.

La caractertstica derivada de la coercibilidad a que se hizo referencia, se apoya inclusive en instrumentos que permitan mayor oportunidad en la obtención de evidencias e inclusive la posibilidad de aplicación de medidas coactivas.

Otro procedimiento que pueda diferir es el relativo a las certificaciones o declaraciones en que, a diferencia de las obtenidas en la auditorfa tradicional, las primeras tienen la característica, también cubriendo ciertas formalidades, de documento público, lo que por lógica evita, en buena parte de los casos, las declaraciones en falsedad.

De la comparación de algunos procedimientos aplicados en la auditoría tradicional y la gubernamental, destaca la mayor fortaleza de los de esta última; cabe por contra, indicar que a ·diferencia de la primera, la auditoría gubernamental a su vez requiere sujetarse también a formalidades, dado que en su inmensa mayoría, los actos que se realizan adquieren la dimensión de acto de autoridad y por lo tanto deben cubrirse los requisitos formales que establece la Constitución y demás leyes en esta materia.

LA INFORMACION EN LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

Como cualquier otra actividad de audltorfa, la gubernamental debe culminar con la emisión de informes para diversos usos y autoridades, lo cual estará determinado precisamente por los objetivos que se pretenda alcanzar con la realización de cada una de las distintas actividades en esta materia.

Para ello, pudieran clasificarse los objetivos respecto del uso final de la información emanada de la eudltorfa gubernamental en los siguientes grupos:

- Informes de carácter preventivo, que en su esencia tienden a corregir y mejorar sistemas y controles, para evitar desviaciones futuras en relación al marco jurldico, utilización de recursos y su optimización.

- Informes que busquen constituirse en apoyo de medidas sancionadoras, en dos vertientes a saber:

  a. Como soporte de acciones de orden judicial por la presunta comisión de hechos delictuosos; y

  b. Informes tendientes a apoyar sanciones diversas de las de tipo penal, fundamentalmente, emanadas de la reciente vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

– Informes de tipo evaluatorio, cuya utilización predominante es para coadyuvar en el proceso de toma de decisiones por parte de los ejecutores de la operación en la administración pública.

En ocasiones, la información emanada de la auditoría gubernamental, podrá ser utilizada para objetivos distintos, en cuyo caso solamente se tendrá que cuidar su adecuada clasificación según los usuarios.

TRASCENDENCIA DE LA AUDITORIA GUfIERNAMENTAL

La administración pública federal en nuestro país, conforme a las disposiciones constitucionales, sufre un proceso de renovación sexenal en que, además de continuar con la ejecución de los programas previamente existentes, le son incorporados nuevos elementos que son fruto de la exigencia popular, transmitida a lo largo del proceso electoral. En 1982, en la campaña electoral del ahora Presidente de la República, se recogió con intensidad y urgencia el reclamo de buscar caminos que refuercen la moral pública. **Un** país como el nuestro, en desarrollo, no puede permitirse el lujo del dispendio, la ineficiencia y la malversación. La función de auditoría gubernamental en este sentido, al formar parte de los mecanismos de control de la administración pública que tienden a la eliminación de vicios, como los apuntados, viene a adquirir una dimensión de función social útil y necesaria. Por ende, a quienes toca su realización, adquieren una responsabilidad que va más allá del mero cumplimiento de la relación laboral, puesto que de la idoneidad con que la realicen, de la entrega que se ponga en esta misión, dependerá de manera importante, que el Estado cuente con garantías de que los recursos que el pueblo le proporciona son utilizados en sus elevados fines, con óptimos resultados. A la vez, la responsabilidad social se hace patente porque el pueblo requiere saber que sus recursos han sido manejados con honradez y eficiencia y en ello influye que se conozca que hay mecanismos como el de auditoría gubernamental que están funcionando en protección de sus intereses.

LA EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA: EL PAPEL DE LOS COMISARIOS Y DELEGADOS DE LA SECOGEF

Guillermo Teutli Otero

Introducción

El proceso de evaluar la gestión pública tiene como objetivo el de prevenir, corregir o valorar las acciones emprendidas o realizadas por las agencias gubernamentales en el marco general de la poi ítica de desarrollo nacional.

En este sentido, la evaluación de la gestión pública no es un fin en sí mismo, ni puede pretenderse como un ejercicio teórico. La evaluación es un medio a través del cual se promueve que las acciones de gobierno conduzcan a la satisfacción de objetivos predeterminados por las demandas poi íticas, sociales y económicas de la sociedad. La evaluación cobra así una importancia principal: ser instrumento para promover mejoras a la eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental en el contexto comprometido de los fines del Estado.

En este orden de ideas, escribir sobre la evaluación presupone necesariamente concebirla como la valoración del quehacer administrativo cotidiano, a través del cual se pretende lograr las metas y objetivos con que la administración pública en turno busca satisfacer las necesidades sociales actuales, así como orientar el rumbo a mediano y largo plazos del país. En su proceso, la evaluación puede llevarse a cabo en las etapas previa, concomitante o posterior a la realización de los programas y poi íticas gubernamentales.

El campo de acción de la evaluación comprende la gestión particu lar y en conjunto, de las entidades y dependencias de la administración pública federal. Su propósito fundamental está encaminado a mejorar la calidad y oportunidad de las decisiones y acciones con que el gobierno federal responde a la problemática del desenvolvimiento nacional, a través de promover la utilización óptima de los recursos y la transparencia de la gestión administrativa.

Como parte del sistema nacional de planeaci6n democrática, la evaluaci6n alimenta con sus resultados toda nueva fase del ciclo de planeaci6n. De su realizaci6n deben emanar medidas para corregir aquéllo que represent6 desviaciones, insuficiencias e incongruencias, así como fortalecer lo que haya producido resultados positivos.

En general, la evaluación se lleva a cabo con la aplicaci6n de criterios e indicadores de gesti6n. Ambos permiten analizar adecuadamente los temas o sujetos en los niveles institucional, sectorial e intersectorial, de la adrnlnlstraclón pública.

Los criterios son elementos de juicio que se aplican para evaluar, comparando los resultados obtenidos con los programados o esperados. En general, son dos los criterios genéricos que se utilizan en la evaluaci6n de la gesti6n pública: la eficacia y la eficiencia. Es evidente que a partir de estos criterios, el contexto particular de los sujetos que se evalúan permite establecer criterios específicos.

La eficacia determina la capacidad para cumplir lo propuesto a partir de una determinada asignación de recursos materiales y humanos. Distingue si los resultados cumplieron las metas previstas, si las metas cubrieron la parte esperada de los programas y si éstos apoyaron efectivamente a los objetivos globales en la medida prevista. Por último, determina si el presupuesto se utiliz6 en proporción a los resultados y con la oportunidad requerida.

El criterio de eficiencia implica una relaci6n entre lo realizado y los sistemas y procedimientos utilizados para lograrlos. Ambos criterios son importantes, porque se aplican en un marco de relaci6n entre los objetivos perseguidos en lo individual o en el corto plazo, por las dependencias o entidades, con los objetivos de la poiítica gubernamental a mediano y largo plazos. Visto de otra forma, son importantes porque relacionan la eficacia en el logro de las metas con la eficiencia de los sistemas y procedimientos, en función de las poiíticas sectoriales y del plan nacional de desarrollo.

Por su parte, los indicadores son razones cuantitativas y cualitativas en las que se apoyan los criterios para evaluar la gestión pública. Su número es ilimitado y está en funci6n de los objetivos y metas específicas de cada entidad o dependencia de la administraci6n pública federal, así como de los diferentes aspectos en los que se concentra la evaluaci6n.

Finalmente, la evaluación tiene como condici6n realizarse en el marco de un sistema que le dé estructura y permanencia; que defina sus normas, métodos, criterios, contenido, instancias y calendarios. Un sistema que efectivamente la ubique como etapa última y primera del proceso administrativo. Por último, un sistema que promueva que las experiencias sean efectiva base y lecci6n para definir las alternativas de la gestión pública.

El prop6sito de promover que las unidades administrativas del sector público sean evaluadas no es nuevo. Muchos son los intentos realizados para lograrlo y sus avances se han traducido en resultados diversos. Hoy en día es preciso reconocer la necesidad de un sistema de evaluación de la gestión pública que trabaje en dos vías paralelas.

Por un lado, la acci6n interna y habitual de las unidades administrativas debe incluir con toda periodicidad esquemas de autoevaluaci6n. Y, por la otra, la acci6n de las dependencias globalizadoras.

La primera vía necesariamente recae en la organizaci6n interna de las entidades administrativas del sector público. Su propósito consiste en incluir un proceso permanente de autoevaluaci6n en la estructura de sus programas y de su administraci6n. El insustituible conocimiento que cada entidad tiene sobre sus metas, programas y objetivos; sobre su estructura organizativa y recursos humanos y materiales y. finalmente, sobre sus problemas y Iimitantes, son la base no s610 ideal, sino única para el proceso de autoevaluación de sus unidades.

La segunda vía concierne más la acci6n de las dependencias (globalizadoras) responsables de las congruencias generales del desarrollo nacional. Congruencias que tienen que ver con el plan nacional de desarrollo y la estructura de su financiamiento, así como con la vigilancia de su ejecuci6n y con la evaluaci6n global de la gesti6n pública en un prop6sito racionalizador de recursos. Congruencias a niveles más agregados que los institucionales o sectoriales y que son base indispensable para mantener al país en el rumbo deseado. Son pues. valoraciones sobre las acciones de coyuntura y los propósitos a mediano y largo plazos.

Las vías descritas deben complementarse con la participaci6n permanente de instrumentos que durante el desarrollo de las acciones previstas, vigilen que no haya desvíos y sean, en la medida de lo posible, garantías de los resultados esperados. Dichos instrumentos son útiles para fiscalizar el uso de los recursos. penalizar las faltas y. sobre todo. prevenir consecuencias no deseadas. Instrumentos que. como agentes gestores de la eficacia y la eficiencia, no s610 vigilen las coherencias globales. sino que con su acci6n directa apoyen la gesti6n cotidiana y partícular de las dependencias y entidades.

En las páginas que siguen nos proponemos generalizar, a partir de la experiencia de algunos de los comisarios y delegados de la Secretaría de la Contraloría General de la Federaci6n, la forma como inicialmente se ha promovido un sistema de evaluaci6n y para contribuir a mejorar la gesti6n pública.

La primera parte pretende establecer, como un punto de partida. el respeto a la responsabilidad y autonomía de las dependencias y entidades para efectuar autoevaluaciones como parte inherente a sus funciones, atribuciones y compromisos. La segunda, ubica la acción de uno de los principales instrumentos de la SCGF, como es la actuación de los delegados ante las dependencias centrales, y los comisarios ante las entidades paraestatales, a través de los cuales contribuye a la evaluaci6n de la gesti6n pública.

ſ, LA **AUTOEVALUACION**

La autoevaluaci6n representa un importante esfuerzo de análisis y valoraci6n de las acciones emprendidas por las entidades y dependencias en lo particular. y de cada sector en general, cuyo propósito es confirmar o corregir los sistemas o los procedimientos seguidos para realizar las metas y objetivos adoptados.

En este sentido, la autoevaluación implica corresponsabilidad y autonomra, Corresponsabilidad, porque cada una de las partes integrantes del sector comparte una responsabilidad definida y encaminada a un mismo fin, que es el de mejorar el funcionamiento del sector como un conjunto. Autonomía, porque aun cuando las entidades y dependencias se sujetarán a los lineamientos para la evaluación que fije el coordinador de sector, acordes a los que establezca la Secretarra de la Contralorra General de la Federación (SCGF), son autónomas en la realización del proceso, debido a su conocimiento preciso de objetivos, programas y metas, asf como de su estructura administrativa y recursos con que cuentan para su cumplimiento.

Por tanto, la autoevaluación debe convertirse en una actividad propia de entidades y dependencias, cuya aplicación permanente asegure la corrección oportuna de deficiencias, omisiones, traslapes y duplicaciones, con el propósito de promover una operación más adecuada del sector.

En este sentido, la autoevaluación no sólo busca evaluar resultados o identificar problemas. No es pues un proceso de diagnóstico, sino de valoración, que debe conducir a propuestas de mejora de la gestión. Su realización es estratégica para que lo urgente no desvíe de lo importante. La autoevaluación se presenta asr, como ''un corte de caja", que se debe llevar a cabo por lo menos una vez al año, en época previa al proceso de programación-presupuestación, a realizar con las dependencias globalizadoras y que, a la vez que cierra un ciclo administrativo, es base para programar el siguiente.

Habiendo pasado por diversos momentos, la actual administración pública federal del pafs, se estructura en tres niveles principales el sector central, que se refiere fundamentalmente a las secretarras de Estado; el sectOI paraestatal, que abarca a los organismos descentralizados, a los fideicomisos públicos y a las empresas de participación estatal y, finalmente, el nivel sectorial, que comprende, por ámbitos de acción, al conjunto de una secretarra de Estado y de las paraestatales que, por sus actividades, contribuyen a los objetivos del sector administrativo en cuestión.

Los comisarios y delegados de la SCGF, promueven el proceso de autoevaluación, a través de la motivación a las instancias de conducción sectorial e institucional, de manera que se convierta en una actividad propia y permanente en entidades y dependencias.

La autoevaluación en el sector central consiste en un proceso de agregación que puede partir desde la labor individual de cada dirección general, hasta un primer agrupamiento por cada subsecretarra o Coordinación General para, finalmente, integrarse en un nivel que involucra a las áreas superiores de la dependencia.

En este nivel, cada unidad administrativa o grupo de unidades será evaluado en función a los programas y objetivos que le han sido señalados, a los sistemas y procedimientos que utiliza para realizarlos, a la forma como conduce sus relaciones intra e intersectoriales, asr como a su gestión administrativa hacia la ciudadanfa en general.

En el nivel del sector paraestatal debiera

suceder algo similar. La autoevatuación se debe efectuar primero, al nivel de cada entidad. Posteriormente, bajo la coordinación de la dependencia coordinadora del sector, se emprendería en agrupamientos subsectoriales o por ramas y, por último, se integraría la apreciación global de la gestión paraestatal en función de los objetivos sectoriales.

En este ámbito, los propósitos de la evaluación conciernen los aspectos de legalidad de la gestión, la efectiva programación estratégica de las entidades, así como aspectos relativos al desempeño productivo, operativo, financiero y económico-social.

Se evalúa también la contribución de la entidad a los objetivos del sector y su vinculación administrativa al mismo, así como la congruencia transversal de los programas y objetivos de cada entidad. Evidentemente, se evalúa también la forma como responde a las necesidades de la población destinataria de sus bienes o servicios.

Al igual que en la autoevaluación central, en el sector paraestatal es preciso establecer una jerarquía clara entre las entidades o programas de la que dependa que el proceso de autoevaluación sea más o menos intenso; que permita diseñar los agrupamientos de entidades o programas en ramas o subsectores como niveles intermedios del proceso o decidir si se integran desde el principio a la evaluación conjunta del sector; así como definir sus normas, métodos, contenidos y calendarios y la oportuna integración de los documentos necesarios del proceso de evaluación.

Finalmente, la autoevaluación sectorial resulta sin duda la más compleja, pero igualmente necesaria.

En este caso, la valoración se emite sobre la forma como el sector en su conjunto (partes central y paraestatal) se organiza y coordina en función de los objetivos asignados por el plan nacional de desarrollo.

En esta etapa del proceso se asimilan los resultados de las autoevaluaciones central y paraestatal. Se analizan las correspondencias entre las funciones y programas de trabajo; la relación normativa central hacia la operación paraestatal y, en general, la forma como cada parte del sector contribuye a la política sectorial. En este, como en los otros dos casos, se destaca la importancia de elaborar propuestas de mejora para la gestión pública sectorial.

La acción combinada, permanente y periódica de estos tres niveles de evaluación, debe necesariamente consolidar un sistema interno y autónomo. Un sistema mediante el cual los responsables directos de cada sector impulsen hacia etapas más avanzadas el proceso de desarrollo nacional, a través de la mayor eficacia y eficiencia, y congruencia de la gestión pública, reflejada en el sistema de planeación nacional.

Para los propósitos anteriores, las atribuciones y los instrumentos de la SCGF le adscriben un papel de principal importancia, para promover los procesos de autoevaluación en las entidades y dependencias y en el contexto del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

11. LA PARTICIPACION DE LA SECOGEF A TRAVES DE SUS COMISARIOS Y DELEGADOS

Resulta indispensable considerar a los comisa-

ríos y delegados corno una "instancia de .reflexión" que, no teniendo otra responsabilidad que la de vigilar la gestión y proponer mejoras, su calidad de observadores comprometidos con los fines del Estado, los aleja de las cuestiones administrativas cotidianas, para evaluar los aspectos estructurales de la gestión pública y, a partir de éstas últimas y con el concurso del resto de la SCGF, contribuir a hacer mejor la gestión gubernamental.

En este sentido, si bien la actuación de los comisarios y delegados se inscribe en las funciones preventivas de la SCGF, sus tareas de evaluación se efectúan en los tres momentos de su proceso; primero, en la formulación de las políticas, programas y acciones de realizaci6n; segundo, en forma paralela a la ejecuci6n de las mismas y, tercero, en forma posterior a su realizaci6n. Es evidente la importancia de los tres momentos; sin embargo, ésta se debe concentrar prioritariamente en el primero de ellos.

A nivel individual, cada comisario o delegado desarrolla sus actividades en el marco de un programa de trabajo que le es autorizado por la SCGF. Dichas actividades están clasificadas en tres formas: primero, las que emanan de aspectos importantes pero rutinarios, como pueden ser la vigilancia de la legalidad o de la presentaci6n de los programas-presupuesto, y de la planeaci6n. estratégica, entre muchos más.

En segundo, deben concentrar su atenci6n en aspectos que rebasan el ámbito estricto de una instituci6n, para inscribirse en el de la gesti6n gubernamental en su conjunto. Sus labores de vigilancia y evaluaci6n se concentran en aspectos de mayor agregaci6n y que son responsabilidad de la SCGF, como son las disposiciones en materia de empresas públicas, del sistema de planeaci6n y del sistema de control y evaluaci6n gubernamental, entre otras.

Finalmente, en tercero, deben orientar su acci6n en favor de los temas prioritarios de las políticas sectoriales que, yendo más allá de una mera problemática administrativa, pretenden solucionar aspectos prioritarios del desarrollo nacional, como es la autosuficiencia alimentaria, la racionalizaci6n del gasto público, la generaci6n de divisas, la disminuci6n de la inflaci6n, la generaci6n de empleos y en general de la presencia del Estado en la econom!a, entre otros. Con frecuencia, la soluci6n de estos aspectos requiere de acciones intersectoriales que deben ser propuestas y coord inadas.

Manteniendo esta clasificaci6n tripartita, los comisarios y delegados desempeñan sus funciones en dos ámbitos. Primero, el interno a la SCGF y, segundo, el externo, referente a sus foros de actuaci6n, como son las entidades paraestatales o las dependencias centrales.

Mientras que' en el ámbito interno a la SCGF los comisarios y delegados tienen un papel importante en las tareas preventivas y de evaluaci6n, as! como en la identificaci6n de propuestas de mejora a la gesti6n, en el externo, ante sus foros de actuaci6n, tienen tres responsabilidades principales, como son el vigilar el desempeño de la entidad o dependencia, promover el proceso de autoevaluación y concertar propuestas que mejoren su gestión (ver cuadro 1).

Cuadro 1

ESQUEMA GENERAL DE ACTIVIDADES DEL COMISARIO
O DELEGADO DE CONTRALORIA EN EL SECTOR PUBLICO

COMISARIO O DELEGADO	*CLASIFICACION DE ACTIVIDADES*	*AMe/TOS DE ACTUACION*	*FUNCION DE COMISARIOS O DELEGADOS*	
Programa de Trebejo	Aspectos rutinarios de entidades y dependencias	**Interno**	Evaluación Identifica propuestas de mejora	Institucional Sectorial Intersectorial
	Aspectos responsabilidad de la SCGF	**Externo**	Vigilancia sobre el desempeño Promueve autoevaluación Concertar propuestas de mejora	
	Aspectos prioritarios de gestión y desarrollo nacional			

En el ámbito interno a la SCGF, los comisarios y delegados al ser instrumentos de evaluación, y dada su condición de no estar directamente involucrados en las políticas administrativas y operativas de las dependencias o entidades, tienen la posibilidad de contribuir directamente y con el concurso del resto de la SCGF, a evaluar la gestión y a proponer mejoras que hagan más eficiente, eficaz y congruente, la actividad gubernamental. Desde este punto de vista, sé concibe a los comisarios y delegados como agentes promotores de decisiones que mejoren la gestión pública.

Las actividades que desempeñan en este sentido, también se realizan a niveles institucional, sectorial e intersectorial, con el apoyo del resto de la SCGF. Sin embargo, la experiencia ha hecho evidente la necesidad de no limitar el proceso de evaluación a un esquema vertical aplicado aisladamente a cada dependencia, entidad o sector. Frecuentemente la interrelación, asf como su inexistencia con otras unidades del mismo sectot o de otros sectores, es la causa de ineficiencias en la gestión.

Desde este punto de vista, el proceso de evaluaci6n de la gestión por la SCGF se abre en tres niveles de realizaci6n. Primero, el institucional y que deriva de la acci6n individual de cada comisario o delegado. Segundo, el sectorial, que involucra la acci6n coordina' da del delegado y los comisarios de un mismo sector, y, tercero, el nivel intersectorial, que requiere el esfuerzo conjunto de delegados y comisarios de varios sectores.

De ahr la posibilidad de la SCGF de rebasar el mero análisis individual, para consolidar una evaluaci6n integral de la gesti6n pública, primero a nivel sectorial y luego en el intersectorial o global. Para estos efectos, la labor de comisarios y delegados se presenta corno la mejor oportunidad para llevarlo a cabo a través de agrupamientos y análisis de conjunto.

Su actuaci6n en el nivel institucional se centra en aspectos cualitativos, como el cumplimiento de la legalidad en la gesti6n, aspectos relativos a la programaci6n estratégica o aquellos referidos al desempeño financiero, administrativo, productivo y econ6mico-social de las entidades. Vigilan asimismo, la congruencia de los programas y polítlcas particulares con los establecidos para el sector.

En la evaluaci6n sectorial, la participaci6n de comisarios y delegados es fundamental y es producto precisamente de sus relaciones internas de coordinación. La combinación de sus esfuerzos y conocimientos permite determinar la forma como se organiza y coordina el sector para la consecuci6n de sus objetivos, calificando la correspondencia entre las funciones y los programas de trabajo y en general, la contribuci6n de las partes al cumplimiento de la polttlca sectorial, corrlgiendo las deficiencias encontradas en beneficio directo de la gesti6n sectorial.

Por último, en una acci6n conjunta y con el apoyo de las áreas centrales de la SCGF, delegados y comisarios de diferentes sectores analizan y evalúan la gesti6n intersectorial de la administraci6n pública, en funci6n a poi(ticas o programas cuya realizaci6n exige una acci6n coordinada por parte de varias agencias gubernamentales.

Lograr lo anterior, hace necesario que los comisarios y delegados mantengan relaciones estrechas de coordinación entre ellos mismos y con las instancias de conducci6n de las entidades y dependencias. Al mismo tiempo, esta coordinaci6n servirá para aclarar y precisar elementos necesarios para las autoevaluaciones, como son los criterios e indicadores de tipo especifico.

Por último, los comisarios y delegados, sumando los resultados de sus actividades internas y externas en materia de evaluaci6n, deben estar en posibilidades de identificar propuestas de mejora a la gesti6n institucional, sectorial o intersectorial. Propuesta que evidentemente se abren en dos tipos: aquéllas que pertenecen al ámbito rutinario de la gestión, y aquéllas que deben ser aprobadas por las áreas superiores de la SCGF, antes de ser presentadas a los responsables directos de adoptarlas y aplicarlas.

En el ámbito externo, es decir, ante sus foros de actuación, los comisarios realizan sus funciones de vigilancia, promoci6n del proceso de autoevaluaci6n y de concertación de propuestas de mejora.

Cuadro 2

NIVEL INSTITUCIONAL DE LA EVALUACION

		LEGALIDAD	ENTIDAD 1
		PROGRAMACION ESTRATEGICA	ENTIDAD 2
		DESEMPEÑO	
SCGF	COMISARIO	FINANCIERO	ENTIDAD 3
		PRODUCTIVO	
		ADMINISTRATIVO	
		ECONOMICO-SOCIAL	
		RELACION INTRASECTORIAL	ENTIDAD N
		INTERSECTORIAL	

El diagrama anterior, se puede apreciar en el ejemplo práctico del cuadro 3.

Mientras que los delegados deben concentrar sus actividades en la gestión de las dependencias como secretarías de Estado y coordinadores de sector, los comisarios lo hacen al nivel de las paraestatales y desde ese punto de vista analizan la conducción sectorial.

La asignación de foros de actuación para delegados se basa en las dependencias centrales previstas por la Ley Orgánica de la Administración Pública. No sucede lo mismo en el caso de los comisarios, pues aunque existe una sectorización de paraestatales en torno a cada secretaría de Estado, la disposición al respecto data de 1982 y por lo tanto, es obsoleta en relación a la nueva estructura del sector central y, además, su listado de entidades no ha sido actualizado.

La SCGF ha organizado a sus comisarios hasta ahora en torno de aproximadamente 25 grupos de los mismos. Dos son los principios que han prevalecido. Primero, un comisario (con sus suplentes) por cada sector, y,

Cuadro 3

EJEMPLO DEL NIVEL INSTITUCIONAL DE LA EVALUACION

FABRICACION DE MOTORES
OBJETIVO: UNIFORMAR LA POLITICA DE LA RAMA
COMISARIO: EQUIPO DE TRANSPORTE

ENTIDAD / PROBLEMATICA	e o M I S A R I o				
	MEXICANA DE AUTOBUSES	*MOTO DIESEL MEXICANA*	*DIESEL NACIONAL*	*DINA CAMIONES*	*CONCLUSIONES*
Apego a: Legalidad					
Programa-presupuesto					
Desempeños: **Financiero**					
Productivo					
Administrativo					
Eccnórnico-social					
Relaciones: ınntrasectorlal					
Interseetorial					
Conclusiones					

Cuadro 4

NIVEL SECTORIAL DE LA EVALUACION

SCGF	**Comisario**	Legalidad Programación Estratégica Desempeño Financiero Productivo Administrativo Económico-social Relaciones Intrasectorial Interseetorial	Entidad 1 Entidad 2 Entidad N Entidad 1 Entidad 2 Entidad N	**Sector** (con apoyo del resto de la SCGF)
	Delegado	Planes Programas Presupuestos Sistemas Procedimientos Coordinación Intra e Interseetorial	**Areas de la Dependencia**	

Ver **ejemplo en cuadro 5.**

Cuadro 5

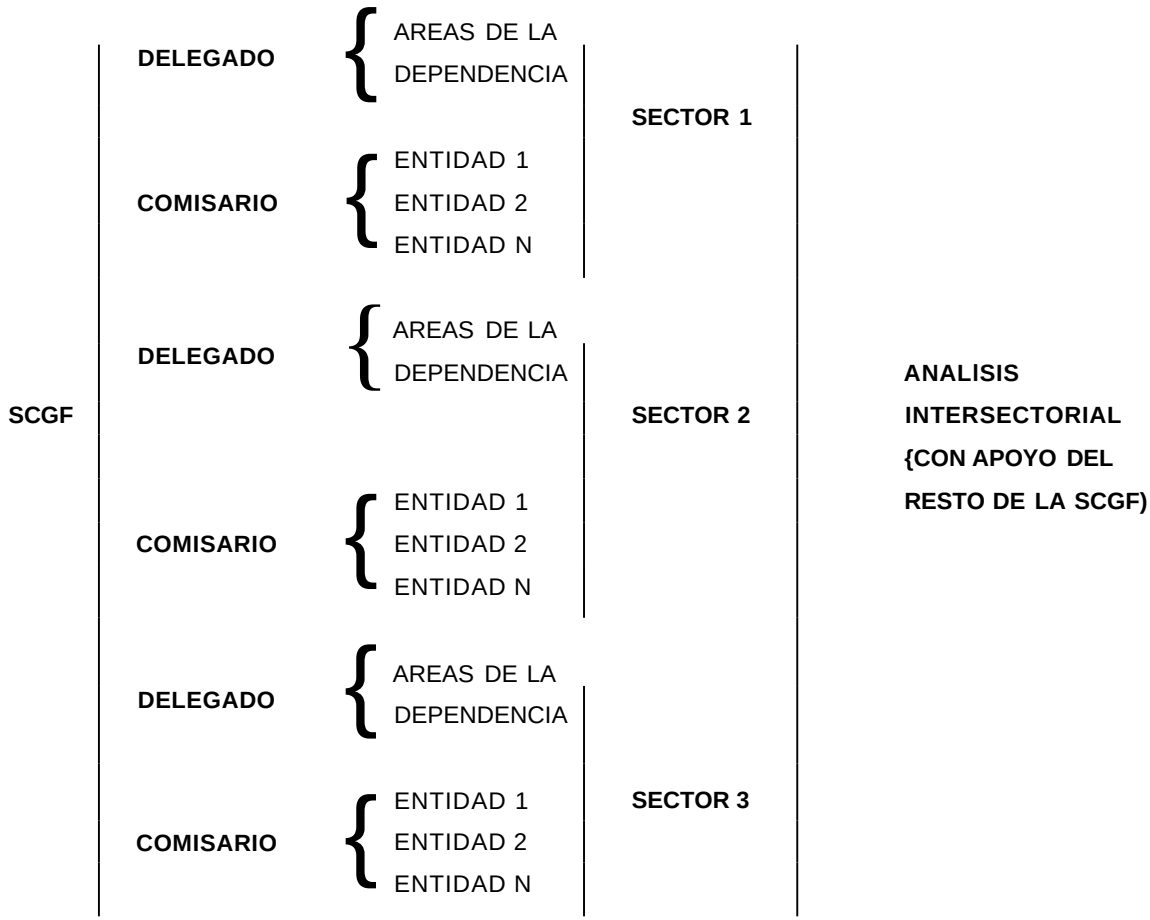
EJEMPLO DEL NIVEL SECTORIAL DE LA EVALUACION

PROGRAMA FORESTAL
SECTOR: AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS
OBJETIVO: RACIONALIZAR LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS FORESTALES

Secretaría de la Contra/o,l. General de B Federación / Políticas Sectorialel	Delegado en SARH		e o M I S A R I A O o													
	Subse-cretBrfB de Planeación	Subse-cretllrfa Forestal yde le Fauna	Aserraderos Técnicos Nacionales	Fideicomiso del Fondo Candelillero	Fideicomiso del Fondo Forestal	Fideicomiso para el Desarrollo de Bosques Artificiales	Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de Candelilla	FIDEHULE	FIDEPAL	Fomento Industrial Forestal	La Forestal, FCL	PRPFORSRAH	Productos de Maderas Finas	Industrias Forestales Integrales	eTRAS	Conclus;one,
Cumplimiento de proqrarna-presupuesto																
Organización de productores																
Programación de producción																
Polrtica **de comercialización**																
Pclítica **de reforestación**																
Transformación industrial																
Financiamiento																
Asistencia técnica																
Conclusiones																

Cuadro 6

NIVEL INTERSECTORIAL DE LA EVALUACION



Ver ejemplo en cuadro 7.

Cuadro 7

EJEMPLO DEL NIVEL INTERSECTORIAL DE EVALUACION

PRODUCCION DE MAIZ
SECTOR: AGROPECUARIO
OBJETIVO: LOGRAR LA AUTOSUFICIENCIA

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACfON	***DELEGACION ENSARH***												
				AGRICOLA			***FERTILIZANTES***	***FINANCIERO***			***COMERCIO INTERIOR***	***COMUNIC. y TRANSP.***	***CONCLUSIONES***
MAIZ	***SUBSECRETARIA DE PLANEACION***	***SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA Y OPERACION***	***SUBSECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA HIDRAULICA***	***PRONAGRA***	***SESA PRONASE INIA***	***INCA RURAL INFERMEX***	***FERTIMEX***	***BANRURAL FITCO***	***BANCA COMERCIAL***	***ANAGSA***	***BORUCONSA YANDSA***	*F.F.CC.*	
CREDITOS													
SEGUROS													
SEMILLAS													
INSECTICIDAS													
FERTILIZANTES													
ASISTENCIA TECNICA													
PREPARACION DE LABORES AGRICOLAS DE LA TIERRA													
INFRAESTRUCTURA DISTRIBUCION y VENTA													
ORGANIZACION y CAPACITACION													
CONCLUSIONES													

segundo, el sector se compone de entidades afines, estén o no sectorizados en la misma dependencia central.

El primer principio se explica por la necesidad y conveniencia de asegurar en una sola instancia, la visi6n integral sobre la totalidad de las entidades consideradas dentro del sector. Resulta invaluable la oportunidad que esto representa, en términos de conocimientos de cada entidad y posibilidades de análisis horizontal sobre el conjunto. La visi6n agregada debe conducir a propuestas que racionalicen la estructura sectorial, así como que promuevan la coordinaci6n de políticas y programas de desarrollo.

El segundo principio, si bien no respeta una disposición obsoleta, se hace indispensable para asegurar la visi6n global del comisario, al incluir en un mismo sector a las entidades afines asignadas administrativamente a diferentes sectores. Es importante resaltar lo anterior porque, como se ha mencionado, el comisario no s610 cumple labores de vigilancia sobre el patrimonio y la gesti6n pública, sino que debe producir evaluaciones y proponer mejoras que hagan más eficaces y eficientes las actividades de cada entidad y de su sector en su conjunto. Como ejemplo se tiene:

Respecto a sus funciones, la de vigilancia es ejercida en cuatro aspectos principales: la legalidad de la gesti6n; la efectiva programaci6n de las actividades; el desempeño administrativo, productivo, financiero y econ6mico-social de las entidades o dependencias, a lo que adiciona su análisis de la vincu laci6n y conducci6n intrasectorial, así como sobre las relaciones de coordinaci6n intersectorial.

Los comisarios y delegados, al promover y participar en las autoevaluaciones central, paraestatal y sectorial, apoyan a sus titulares, propiciando la buena marcha de entidades y dependencias.

En la autoevaluaci6n del sector central, el delegado colabora con el titular de la dependencia y con las áreas responsables de efectuar o coordinar las autoevaluaciones, vigilando que se cumpla con los programas y presupuestos establecidos, así como que se cuente con sistemas y procedimientos para una gesti6n eficiente, tanto en la secretaría como en su carácter de coordinadora de sector.

En la autoevaluaci6n del sector paraestatal, el comisario promueve la autoevaluaci6n al nivel de los titulares y de los 6rganos de

gobierno de las entidades. La figura del comisario es determinante, toda vez que se encuentra adscrito a un grupo de entidades que pueden corresponder a uno o más sectores, por lo que su visión, más general, le permite apoyar en mejor forma a sus titulares y órganos de gobierno.

Por último, la participación de los comisarios y delegados es elemento fundamental para promover la autoevaluaci6n sectorial. Su presencia en las áreas centrales como en las paraestatales de un mismo sector, favorece la coordinación de acciones sectoriales en favor del proceso de autoevaluación.

En general, tanto las evaluaciones hechas en el ámbito interno de la SCGF, como las derivadas de promover el proceso de autoevaluación, deben estar orientadas a los aspectos cualitativos de la gestión. Deben permitir valorar la eficacia y eficiencia con que se responde a las demandas de la sociedad y detectar los problemas o ineficiencias existentes. Es pues una evaluación de congruencia y de eficiencia referida a los programas y objetivos, a los sistemas y procedimientos adoptados y aplicados por las dependencias y entidades a través de los cuales no sólo cumplen los fines que les son propios, sino que contribuyen a los propósitos agregados de la política gubernamental.

Se ha dicho que la evaluación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento que debe conducir a propuestas de mejora. La evaluaci6n de la SCGF no es cuantitativa, sino cualitativa, sobre la gesti6n pública. Las propuestas de mejora que de ella emanan son también cualitativas y, más que cifras, conciernen aspectos estructurales. Dichas propuestas son analizadas con las unidades responsables para que basados en su autonomía de gestión, se decida su aplicación.

El sistema de evaluación realizado en las dos vías paralelas descritas, la autoevaluaci6n por las dependencias y entidades y su complemento genérico a través de la SCGF como dependencia globalizadora, se convierte así en un punto de vital importancia para el funcionamiento de la administración pública federal.

EVALUACION GLOBAL DE LA GESTION PUBLICA

La participaci6n de comisarios y delegados en las autoevaluaciones central, paraestatal y sectorial, as(como sus labores de evaluaci6n al interior de la SCGF, les proporciona una visi6n sectorial e intrasectorial, por lo que sus informes de evaluaci6n deben contener apreciaciones valiosas necesarias para mejorar la eficiencia de la actividad gubernamental.

En base a los aportes de los comisarios y delegados y con el concurso de los demás instrumentos de la SCGF, esta última está en posición de evaluar la gesti6n pública gubernamental al nivel de entidades, ramas, subsectores o global, de la administraci6n.

CONCLUSIONES

El sistema de evaluaci6n debe arraigarse como una actividad institucional y permanente en dependencias y entidades, de manera que forme parte natural de sus propios programas y trabajo, y cuya práctica depure su funcionamiento mediante la correcci6n de sus deficiencias.

La autoevaluación- al interior de los sectores, lleva impl(cito el absoluto respeto a su responsabilidad y autonomía. Cada una de las partes que los integran, debe asegurar el cumplimiento de los objetivos y poi íticas institucionales y sectoriales, con lo que la aportación a los objetivos nacionales se refuerza. Al mismo tiempo, la práctica de las autoevaluaciones debe conducir a un uso más racional de los recursos y a la transparencia de la gestión pública.

A nivel nacional, la evaluación integral de la gestión pública, a través del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, permite apreciar con claridad la problemática sectorial e intersecsorial que presenta la administración pública federal, a efecto de disponer de mayores elementos que permitan, las adecuaciones necesarias al sistema de planeaci6n y a la gestión directa de las agencias gubernamentales, para el cabal cumplimiento de los objetivos de gobierno.

FUNCION DE COMISARIOS Y DELEGADOS DE CONTRALORIA EN EL SECTOR PUBLICO

Jorge Marío Urdía/es

Antecedentes

Los comisarios y delegados de Contralorfa son una nueva figura en la administración pública. Desarrollan sus actividades dentro de la vertiente preventiva del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Su función principal consiste en prever e identificar desviaciones, deficiencias y omisiones en el quehacer público, proponer las vlas de solución para evitarlas o remediarlas y vigilar el cumplimiento de éstas. Uno de sus puntos de reterencia básicos para este fin es el marco normativo de las instituciones y servidores de la administración pública federal. Otro, el programa de gobierno.

El antecedente directo del comisario público se encuenta en la Ley de Sociedades Mercantiles, que dispone el ejercicio de la función de comisarios en empresas públicas o privadas para velar por el interés de los socios.

La referida función es enriquecida por la normatividad que sustenta la figura del cernísario público, con una visión de responsabiJidad social y de participación del Estado en áreas estratégicas del desarrollo económico.

De esta manera, en el ámbito de las entidades públicas, el comisario de Contralada tiene asignada la tarea de ejercer una estrecha vigilancia y firme promoción de los intereses de la colectividad, e inducir en ellas transformaciones de fondo, a fin de convertirlas en mejores instrumentos para el logro de los fines sociales.

La función de los delegados es aún más innovadora, pues no existen antecedentes de ella en nuestro pafs, Su responsabilidad es la de vigilar y evaluar la acción directa de las dependencias del Ejecutivo Federal en materia de programación, ejercicio presupuestal y conducción de su gestión, a la luz del avance

en el logro de sus metas y objetivos. También deben verificar el papel que cumplen como coordinadoras de sector.

Los delegados, adicionalmente, analizan y vigilan los mecanismos de coordinación intersectorial requeridos para el cumplimiento de los programas del plan nacional de desarrollo en los que participan varias dependencias.

No obstante la profundidad y amplitud de la labor de comisarios y delegados, ésta no sustituye las responsabilidades de autocontrol y evaluación de cada dependencia y entidad, pues en el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental los mecanismos de cada instancia se complementan entre sí. Así, se pueden deslindar las atribuciones, instrumentos y responsabilidades de cada una.

Se reservan a las dependencias globalizadoras, a las coordinaciones sectoriales y a las entidades controladoras, las facultades normativas y de intervención directa en asuntos específicos correspondientes a cada nivel.

La Secretaría de la Contraloría, desde los inicios de 1983, se enfrentó al reto de estructurar el sistema de comisarios y delegados para atender alrededor de 900 entidades y todas las dependencias del Ejecutivo Federal. En ese mismo año, se llegó a contar con setenta servidores públicos encargados de las mencionadas responsabilidades y el imperativo de una mayor profundidad y cobertura en la acción hará llegar su número en 1984 a ciento diez.

Se llegaron a identificar veinticuatro grupús de empresas de actividad afín, aunque por su función estuviesen coordinadas por una o más dependencias. La razón de ser de esta agrupación fue la necesidad de vigilar la acción integral de los instrumentos del gobierno que inciden en cada actividad, a fin de otorgarle capacidad de respuesta en la estrategia para sortear la crisis.

Por otra parte, el hecho de que las distintas funciones del gobierno recaigan sobre diferentes sectores de la actividad económica, ha dado lugar al establecimiento de foros de concertación a los que concurren comisarios y delegados que atienden los diversos grupos de entidades y dependencias. Es en esta forma como han surgido comités internos como el agropecuario y el financiero, que son solamente el inicio de otros, a través de los cuales se trata de integrar y dar congruencia a la acción preventiva de la Contraloría.

Ambito de actuación

La actuación de comisarios y delegados se ha desarrollado en los más altos niveles de dirección de las instituciones, aunque esto no limita su acceso a las esferas intermedias e incluso a las áreas de producción o servicio.

La actividad central del comisario se desarrolla en los órganos de gobierno de las entidades, a cuyas sesiones asiste con voz, pero sin voto. En esas altas instancias de administración, conoce la situación de las empresas, la orientación de su conducción, los mecanismos de adopción de decisiones, el grado de cumplimiento de éstas y la capacidad de respuesta de la entidad.

Si advierte problemas en la gestión de las entidades o los prevé, lo informa al propio órgano de gobierno y a la Secretaria de la

Contraloría, de la cual depende, y los examina con la direcci6n general o la instancia equivalente de las entidades. Con todo, no es responsable ni corresponsable de la direcci6n de las entidades y, por lo mismo, no interviene en la misma; simplemente formu la observaciones, e induce comportamientos para alcanzar los prop6sitos que la administraci6n impone a las entidades.

Sin embargo, aun no existiendo de parte del comisario la referida responsabilidad, sí tiene un compromiso relacionado con la calidad de la gesti6n de las entidades, pues la eficacia y eficiencia de ésta constituyen un factor de especial atenci6n por parte del comisario. Así, se trata de un compromiso que es eminentemente social y del que' debe responder como servidor público.

El delegado realiza su actividad en cercano contacto con el secretario del ramo respectivo, pero no tiene un foro específico de actuaci6n. El ámbito de sus funciones es mucho más amplio que el del comisario. No s610 se ocupa en el desarrollo de la gesti6n interna de la dependencia, sino vigila también la forma en que ésta coordina su sector y articula su acci6n con otros, cuyo conjunto persigue alcanzar los objetivos del plan nacional de desarrollo.

Así, el delegado estudia la gesti6n de la dependencia en su calidad de institución, el modo en que lleva a cabo el proceso de sectorizaci6n y subsectorizaci6n, la formaci6n de controladoras, y la coordinaci6n y vigilancia del sector que encabeza. También evalúa la manera en que la dependencia actúa en los órganos de gobierno de sus entidades y orqanismos coordinados, en estrecho contacto con los comisarios designados en ellos.

Al igual que en el caso de los comisarios, el delegado informa de sus conclusiones a la Secretaría de la Contraloría, aporta observaciones y sugiere mejoras de gesti6n al secretario del ramo de su asignaci6n o a quien éste haya delegado las funciones a que se refiere cada observaci6n específica.

La novedad de la figura del delegado ha determinado que, a partir de la definici6n de sus objetivos genéricos, su quehacer cotidiano permita delimitar los campos de su acción, el grado de penetraci6n en éstos y los mecanismos cuyo manejo haga posible generar productos y evaluar con ellos su desempeño.

En el desarrollo de sus funciones, comisarios y delegados mantienen el principio de pleno respeto a las líneas de autoridad establecidas en las dependencias y entidades a las que están asignados. Por otra parte, procuran el respeto a su propia autoridad con base en la calidad profesional y moral de su trabajo.

Tal como se ha descrito, dentro del ámbito de sus atribuciones, se constituyen en agentes de cambio orientados al mejoramiento de la gesti6n, y en agentes de inducci6n de relaciones y esquemas operativos entre las entidades paraestatales y las instancias de conducci6n sectorial y global.

Adicionalmente, promueven y apoyan la modernizaci6n de la administraci6n pública, con la idea de desbujocratizarla y simplificar sus trámites. Jodo ello se encamina a hacer posible contar con el aparato que permita cumplir con eficacia y eficiencia el programa de gobierno.

Coordinación de comisarios y delegados

Entre comisarios y delegados no hay relaciones de dependencia. Siendo sus ámbitos de actuación distintos y su responsabilidad equivalente, se ha propiciado una estrecha coordinación entre ellos, que es mayor cuando operan en un mismo sector. La coordinación intrasectorial e intersectorial en la administración pública federal tiene su necesario reflejo en las distintas vías de acción de la Contraloría.

La gran magnitud de la tarea de los delegados dio como resultado la necesidad de apoyarlos con la nominación de subdelegados. De la misma forma, el cúmulo de entidades a atender por los comisarios auspició que los asignados a un sector o subsector, denominados propietarios o comisarios "A", fuesen auxiliados por suplentes o comisarios "B". Adicionalmente, delegados y comisarios cuentan con asesores especializados en ramas específicas.

La articulación y vinculación de labores de los comisarios entre sí, así como entre éstos y los delegados, es responsabilidad, dentro de la Secretaría de la Contraloría, de un coordinador general, quien tiene además asignada la tarea de dar unidad y congruencia a la actuación de dichos servidores públicos con las demás vías de acción de la dependencia.

Dos direcciones generales, la de Apoyo Técnico y la de Análisis y Evaluación, dependientes de la Coordinación General, auxilian la labor de comisarios y delegados en su actividad cotidiana y para la generación de los diferentes productos, informes periódicos y dictámenes. Además, apoyan al titular del área en el seguimiento de la actuación de comisarios y delegados y para la integración de sus resultados.

A lo largo del año de 1983 y en lo que va de 1984, se han realizado frecuentes reuniones con comisarios y delegados, tendientes a la definición de fórmulas para organizar sus labores, enfrentar problemas comunes e intercambiar puntos de vista sobre su función, que a la luz de la experiencia va cobrando nuevas facetas que deben ser analizadas y claramente definidas en cuanto a su pertinencia.

La sistematización de estas acciones ha facilitado el análisis colegiado de los asuntos que inciden en varios sectores. y permitido a la Secretaría de la Contralorta evaluar: la congruencia programática, los puntos de confluencia de las decisiones, traslapes de carácter funcional y los mecanismos de coordinación intersectorial que deben instrumentarse, a fin de proponer mejoras a la gestión pública, racionalizar esfuerzos y dar sentido y coherencia a las acciones dentro del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Relaciones con el control interno y externo de las entidades

Los principales instrumentos con que cuentan los comisarios para realizar sus actividades, consisten en la información generada por las propias empresas, los resultados de las auditorías externas, los estudios realizados por ellos mismos y los que las distintas áras de la Secretaría de la Contraloría les proporcionan.

En el caso de los delegados, la principal fuente de información la constituyen los documentos de las dependencias del Ejecutivo Federal en que ejercen sus funciones, así como los de las dependencias globalizadoras.

La actuación de comisarios y delegados en los niveles estratégicos y la que desarrollan los controladores internos y los auditores externos, son complementarias, pues el enfoque selectivo de comisarios y delegados se dirige hacia los aspectos de la gestión no cubiertos por la fiscalización y el control de los aspectos cuantitativos.

En cuanto a los comisarios, se da una interacción continua entre ellos y los controladores internos de las entidades. Es más, una de las labores cotidianas de los comisarios es el análisis de las finanzas y los estados contables que se presentan en fas órganos de gobierno, como parte de su obligación de evaluar el ejercicio del gasto público en las entidades.

Por la misma razón, es común, si no el contacto con los auditores externos, sí la familiarización del comisario con el resultado de las auditorías externas y las salvedades establecidas, pues significan para él puntos de referencia fundamentales.

Por otra parte, en la medida en que fa normatividad de las contralorías internas y la contratación de las auditor ras externas fa realizan otras áreas de la Secretaría de la Contraloría, los comisarios deben establecer con éstas una estrecha colaboración operativa.

De ella obtienen elementos de juicio para enmarcar la labor de esas instancias de control, y el intercambio de puntos de vista que se genera permite afinar las funciones del control y la evaluación, lo que en última instancia contribuye al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

En lo que se refiere a los delegados, las actuales funciones de contraloría. interna y auditoría externa le aportan puntos de referencia indirectos, por lo que se refiere a las empresas sectorizadas, lo que en algunos casos es de alto valor por la gran importancia de ciertas empresas.

Desarrollo de las actividades de comisarios y delegados

Diversas disposiciones legales enmarcan las funciones de comisarios y delegados. Entre las más específicamente enfocadas a su actuación destacan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contralorfa, los Acuerdos de Empresa Pública de 19 de mayo de 1983 y la Ley de Sociedades Mercantiles.

Con arreglo a dichas disposiciones, los comisarios y delegados deben vigilar que las decisiones estratégicas de las dependencias y entidades respondan a las normas y principios que rigen la vida pública, que la correspondiente gestión sea eficaz y eficiente y que se dé la adecuada congruencia y comunicaci6n entre las instituciones que contribuyen a la consecución de un mismo fin.

De esta manera, en el desarrollo de su función, en lo que va de su ejercicio:

a) Han vigilado y aportado elementos que permitieron evaluar si las dependencias y entidades conduc ran sus actividades conforme a las poi Iticas sectoriales en el plan nacional de desarrollo, los programas sectoriales de él derivados, así como las políticas y otros lineamientos de carácter econ6mico, social y de productividad que les atañen.

b) Evaluaron el ejercicio del gasto público de las dependencias y entidades, y vigilaron su congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación, o con las autorizaciones de los órganos de gobierno, así como el cumplimiento de las metas programadas.

el Vigilaron y evaluaron el proceso de toma de decisiones de las distintas instancias de conducción de las instituciones, y su grado de cumplimiento.

d) Evaluaron otros campos de la gestión de dependencias y entidades, considerando, según el caso, los aspectos administrativos, operativos, financieros, económicos y sociales de su desempeño, y propusieron mejoras en su funcionamiento.

el Vigilaron y evaluaron la coordinación inter-Institucional, entre grupos de empresas, dentro de un mismo sector y entre sectores de la administración pública federal.

f) Promovieron la simplificación de trámites y procedimientos administrativos.

Realizaron, asimismo, otras tareas que les señala la legislación vigente o que les encomendó al secretario de la Contraloría.

En particular los comisarios, han estado participando crecientemente en los órganos de gobierno y vigilaron su debida integración, programación de activillades y funcionamiento, así como el de las comisiones mixtas y comités especializados dependientes de éstos.

Dentro de los órganos de gobierno, los comisarios procuraron encaminar sus acciones, a fin de que en ellos se llevara a cabo efectivamente la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo de la entidad, y asumieran plenamente su papel conductor, sin menoscabo de los asuntos de menor importancia que debleran también desahogar.

Procuraron, igualmente, que se estableciera y perfeccionara el sistema de control yevaluación de la gestión de cada entidad y se creara un esquema efectivo de correspondencia con el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, que se encuentra en proceso de formación. Buscaron, además, la simplificación administrativa mediante el ahorro de tramos de gestión.

Dirigieron también su atención a ldsntlflcar los problemas y decisiones a nivel de entidad que tuvieran repercusiones sobre la situación sectorial y nacional prevaleciente, promovieron su análisis y presentaron alternetivas de solución en los casos que la Secretarfa de la Contraloría definió como prioritarios.

Para cumplir con estas obligaciones, asistieron a más de mil ochocientas reuniones de asambleas, consejos de administración y comités de entidades paraestatales. Además, efectuaron casi dos mil visitas técnicas de campo y a oficinas administrativas y participaron en comités responsables de funciones globalizadoras.

Resultados de la actuación de comisarios y delegados

Es importante considerar que el resultado de la actuación de comisarios y delegados es fundamentalmente cualitativo, pues su participación en los más altos niveles de conducción de las instituciones públicas, redunda en la

adopción de medidas que mejoran la gestión, diffciles de cuantificar.

En el relativamente corto período en que han desarrollado sus funciones, los comisarios y delegados han contribuido a los siguientes avances:

al La integraci6n y la realización regular de sesiones de los 6rganosde gobierno de entidades en las que éstos tenían un papel más bien nominal u operaban irregularmente.

b) La regularización de las revisiones de los estados financieros, de la informaci6n de programas y presupuestos y de las estad ísticas institucionales.

cl La promoci6n de lasactividades de los órganos de contralorta interna para que efectúen labores de revisi6n y auditoría interna, en beneficio del control.

d) La implantación de medidas adecuadas para la corrección de deficiencias contables, administrativas o de control, con base en los dictámenes presentados por los auditores externos.

e) El seguimiento de las medidas correctivas. En algunos casos lograron incluso la creaci6n de comités permanentes de auditoría, para el efecto.

f) La vigilancia de la adecuada aplicación en el proceso de toma de decisiones, de las diferentes disposiciones normativas que rigen la vida lnstltuclonal.

g) La vigilancia del apego al presupuesto y los programas'aprobados, evitando desviaciones y excesos.

h) La vigilancia de los indicadores críticos, tanto financieros como administrativos, de operación y producción, para prevenir deficiencias, desviaciones y omisiones.

i) La definición de planes y estrategias, para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas aplicables a cada sector e institución.

j) La afinación y el mejoramiento de la coordinaci6n del proceso de subsectorizaci6n de algunas dependencias.

Como resultado de la contribución a estos fines, los comisarios y delegados se mantienen en un proceso continuo de aportación de propuestas de mejora de la gestión pública, y de elementos de juicio para el mejoramiento de los procesos funcionales de la administración pública federal.

El papel desempeñado por estos servidores públicos hasta la fecha, permite vislumbrar su gran potencial como agentes de cambio e instrumentos de modernización y mejora de la gestión pública central y paraestatal.

Programa de trabajo 1984

Durante 1983, la actuación de comisarios y delegados se caracterizó por las circunstancias propias del proceso de inducción y presencia en los órganos de gobierno de la administración pública federal, matizadas por el arranque de una nueva secretaría y la conceptualización y diseño de las bases normativas y programáticas del comisario público.

El de 1984 será el año de consolidación de la figura y de la actuación del comisario pú-

blico y del delegado, conforme a una estrategia ya probada que procura:

- Vigilar y evaluar el proceso de toma de decisiones en las distintas instancias de conducción sectorial, y su grado de cumplimiento por parte de los ejecutores.

- Vigilar el cumplimiento de las políticas gubernamentales, con especial atención en las de carácter económico, de productividad y simplificación administrativa.

- Evaluar la gestión de dependencias y entidades y proponer mejoras a su funcionamiento.

La actuación de comisarios y delegados para 1984 se basa en una estrategia de priorización de entidades que facilita la ponderación de los esfuerzos, conforme a la importancia relativa de cada dependencia y entidad.

De este modo, el marco orientador de sus acciones está constituido fundamentalmente por:

- La clasificación de entidades y dependencias cohforme a criterios de importancia estratégica, situación de las entidades y prioridades en materia de control preventivo, entre otras; y

- Programas de trabajo debidamente estructurados, que permitan un adecuado cumplimiento de sus responsabilidades básicas:

- Vigilar y evaluar la gestión pública en los niveles estratégicos de decisión: órganos de gobierno, comités técnicos, instancias superiores de conducción sectorial.

- Proponer mejoras al desempeño observado.

- Participar en foros y grupos interinstitucionales para el análisis de la gestión pública, tales como: COTEIP, secretariados técnicos de gabinetes especializados y otros grupos intersecretariales.

- Realizar aportaciones especiales, mediante la elaboración de trabajos de tipo conceptual, metodológico o de análisis de la gestión pública, que constituyan aportes al acervo documental del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Los programas de trabajo de comisarios y delegados, para 1984, contienen dos áreas de acción:

- Las que atienden los aspectos prioritarios de control preventivo y evaluación de la gestión pública, y

- Las que obedecen a la problemática particular de las entidades y dependencias.

Esta distinción permitirá realizar un ejercicio programáticos que estructure las acciones en distintos niveles de atención:

- Primer nivel.

  Comprende los lineamientos de estrategia dictados por el titular de la Contraloría.

- Segundo nivel.

  Se refiere a los aspectos particulares del sector o subsector que atiende cada comisariato o delegación.

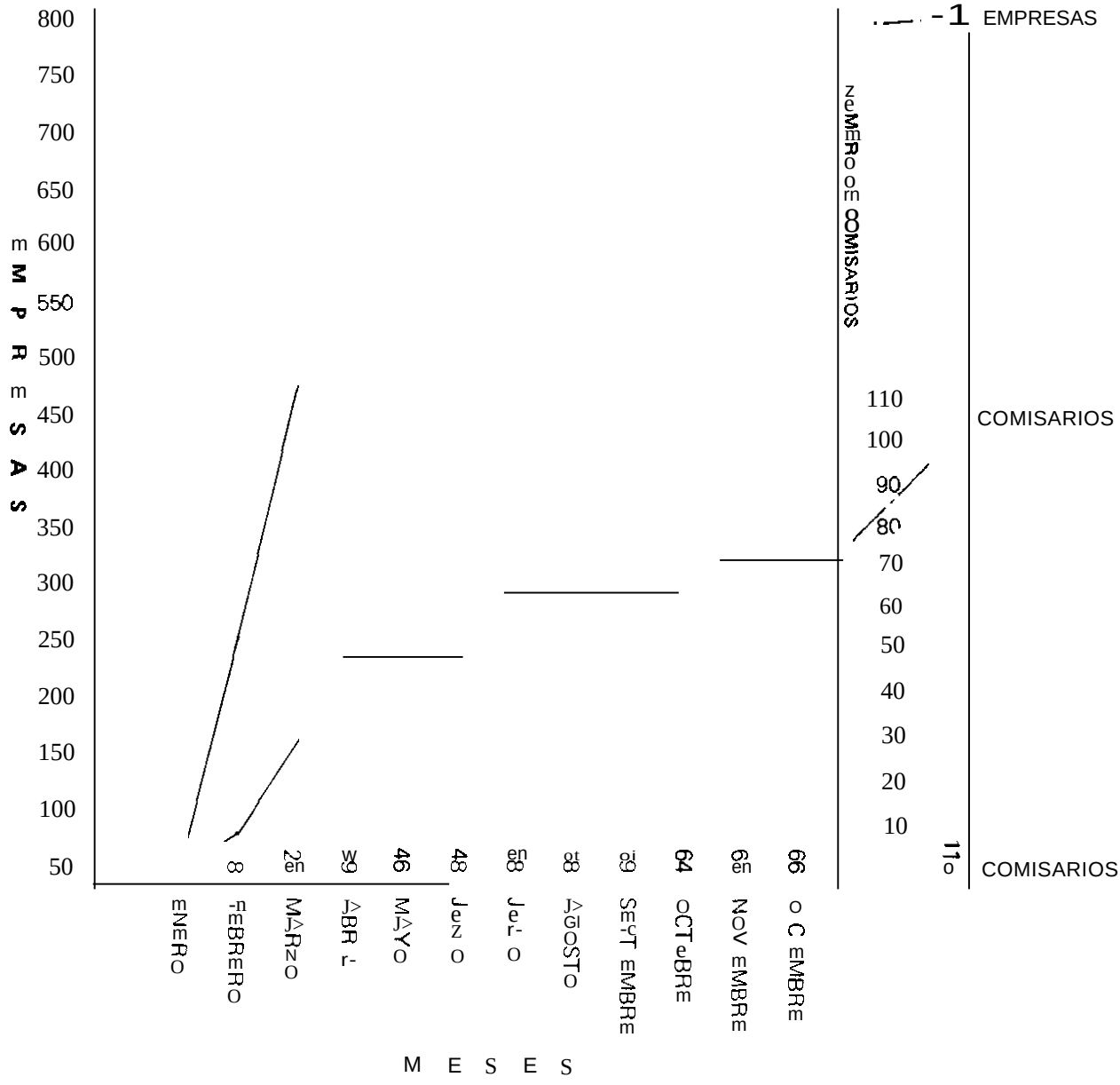
  Se sustenta entre otros, en los diagnósticos, evaluaciones y propuestas de mejora, realizados por comlserlos y delegados du-

rante 19l13, otorgando especial atención a la capacidad de respuesta y funcionamiento general de entidades y dependencias en relación a: los objetivos y prioridades del plan y programas relativos, lineamientos y poi íticas gubernamentales, y los principios que orientan la participación del Estado en la econom ía.

- Tercer nivel.

  Es una desagregación del nivel anterior, consistente en el seguimiento de cuestiones específicas, y se considera aplicable a comisariatos cuyas actividades y recursos sean susceptibles de organizarse por campos especializados.

DESIGNACION DE COMISARIOS Y APERTURA DE ENTIDADES DURANTE 1983 Y PERSPECTIVAS PARA 1984.



LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

José Carlos Cardoso

CONSIDERACIONES INICIALES

El proceso de diseño y consolidación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental ha previsto, como uno de sus componentes estructurales más importantes, el establecimiento de órganos internos de control flexibles y eficientes en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Esta acción se ha orientado a concretar el propósito de alcanzar a corto plazo, una sólida cobertura de control en todas las instancias de decisión administrativa, dentro de un marco de homogeneidad e integralidad, que rompa con esquemas tradicionales de control casuístico y con el carácter fragmentario y aislado de esta función en el aparato administrativo público.

Dentro de este contexto, la definición de una estrategia normativa, acorde a los requerimientos de este nuevo enfoque, surgió como primera condlclón para regular la conformación de órganos internos de control, capaces de inducir mejoras en la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública.

ESTRATEGIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCION NORMATIVA

Para otorgar viabilidad a las acciones a realizar en esta materia, se ha buscado insertarlas dentro de los principios rectores de la.renovación moral de la sociedad, con objeto de que su contenido y alcance obedezcan a los criterios imperantes en el programa de gobierno de la actual administración.

Al respecto, se ha reconocido como premisa que el cumplimiento adecuado de la función normativa, requiere de la participación efectiva y el compromiso de todos los niveles

de la administración pública, a efecto de que se comparta en conjunto la responsabilidad de su materialización.

A través del consenso y la concurrencia de opinión de sus principales componentes, se ha logrado conducir la formulación y emisión de normas de control, en donde el nuevo enfoque consiste en generar un cambio sustancial que concibe a la norma, más que como una forma rígida, como un elemento de armonía y equilibrio sin perder su naturaleza jurídica.

Con este criterio, se ha evitado la emisión de lineamientos unilaterales de gabinete, ajenos a la realidad y al conocimiento técnico-específico de cada dependencia y entidad.

A fin de inducir coordinadamente el cambio propuesto, se diseñó un plan de acción que fija los límites para concretar las acciones a desarrollar.

El plan de referencia agrupa las diferentes actividades en tres etapas, a fin de facilitar su análisis e instrumentación.

La primera de ellas, se encuentra representada por la fase de construcción del marco que sustentará la actividad normativa, la cual incorpora el conjunto de normas que se han expedido para regular el funcionamiento de los 6rganos internos de control de las dependencias y entidades.

NORMAS PARA REGULAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

Dentro de esta etapa, se asumi6 el compromiso de redimensionar el papel y alcance de los órganos internos de control, a la luz de las nuevas perspectivas enmarcadas dentro del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como precisar los lineamientos que delimitan su carácter y funcionamiento en el contexto sectorial e institucional de la administraci6n pública.

A través de un análisis que tom6 en consideraci6n la heterogeneidad organizacional y operativa de las dependencias y entidades, se materializ6 una nueva concepci6n de los órganos internos de control, cuya característica esencial se concreta en lograr su ubicaci6n dentro de un esquema orgánico funcional de neutralidad, en relaci6n a las actividades de orden operativo.

Dentro de este esquema, se propuso asegurar que las funciones de vigilancia y comprobaci6n se ejercieran con objetividad, imparcialidad e independencia, de aquellas actividades que por su naturaleza son sujetas a fiscalizaci6n.

Asimismo, con el prop6sito de garantizar un adecuado nivel decisorio que resultara congruente con el planteamiento anterior, se procur6 definir a los 6rganos internos de control como 6rganos de apoyo adscritos directamente al titular de la dependencia o entidad, induciendo de esta manera su autonornta respecto al resto de la organización, asegurándose a su vez el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Desarrollar sus funciones en un marco de independencia y objetividad.

- Servir de apoyo al titular en el ejercicio de sus atribuciones.

- Contar con el respaldo adecuado en el desarrollo de las funciones que les han sido conferidas.

- Tener libre acceso a todas las áreas de la dependencia o entidad.

Dentro del marco de actuación de estos órganos, se ha establecido que deben funcionar a semejanza de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la diferencia de que su ámbito de acción se circunscribe al interior de las dependencias o entidades.

En consecuencia, su actividad se desarrolla básicamente a través del cumplimiento de tres tipos de funciones genéricas: la de supervisión de control, la de auditoría y la de quejas y denuncias.

En lo que respecta a sus objetivos, se ha planteado que los órganos internos de control contribuyan en primer término, a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la dependencia o entidad, para propiciar que éstos asuman un carácter integral.

Adicionalmente, se les ha orientado a promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, así como a establecer los mecanismos necesarios para prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones y evitar su recurrencia.

Asimismo, a estos Órganos se les ha otorgado la responsabilidad de organizar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia o entidad, con el propósito de que oportuna y sistemáticamente se contemplen los aspectos más representativos y más relevantes de la forma en que se aplican y utilizan por las áreas responsables, las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

En este sentido, el sistema de referencia constituye una fórmula eficiente para lograr dar coherencia y direccionalidad a los controles anteriormente dispersos, así como para asegurar que los fondos públicos que maneja la dependencia o entidad se empleen dentro de un marco de legalidad, racionalidad económica y congruencia administrativa.

Este sistema incorpora tanto al control preventivo como al fiscalizador y sancionador, con la particularidad de que dentro de un concepto moderno, el sistema se orienta prioritariamente a reforzar la fase preventiva, por lo que mediante su operación se logrará incidir sustancialmente en el mejoramiento de la gestión administrativa.

Paralelamente, ha sido necesario establecer un marco de relaciones, que regule y dé concordancia a las acciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, a efecto de determinar sus nexos y los vínculos que existen entre estas instancias.

Se ha partido del supuesto de que la efectividad en el desempeño de la función del control, descansa en buena medida en el orden y la articulación que sus distintos instrumentos y mecanismos muestren, de manera que su accionar sea sistémico y con un sentido de agregación que posibilite la construcción gradual del Sistema de Control y Evaluación

Gubernamental, el cual proporcionaré elementos de juicio oportunos y veraces para auxiliar a la toma de decisiones.

Dentro de este esquema. de interrelaciones, a la Secretaria de la Contralorfa General de la Federación, le corresponde emitir las normas generales para el funcionamiento de los órganos internos de control de dependencias y entidades, dar apoyo y asistencia técnica a estos órganos internos de control para que cumplan debidamente con sus funciones, intervenir directamente o a petición expresa, con prácticas de auditorfas para verificar el apego a los procedimientos y establecer el fincamiento de las responsabilidades que se deriven y definir las caracterrstlcas, estructura y funcionamiento del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

En el mismo sentido, adquiere significado el haber precisado que la relación entre los órganos internos de control de las dependencias y las entidades se resuelve en términos participativos, sin que ello se interprete como subordinación jerárquica, a fin de inducir la conformación de órganos independientes y autosuficientes en estas instancias de decisión de la administración pública federal.

Asimismo, se estableció que los órganos internos de control de las dependencias y entidades intercambiarán información y todos los elementos necesarios para el desarrollo de sus funciones, de conformidad con-las normas que expida la Secretaria de la Contralorfa General de la Federación y los lineamientos específiccs que entre ellas hayan acordado para implementarlas.

Con estos lineamientos se ha buscado que las relaciones de comunicación que se establezcan entre la Secretaria de la Contralorfa General de la Federación y los órganos internos de control de las dependencias. y entidades paraestatales, se realicen bajo el criterio de imprimirle fluidez y agilidad a los conductos informativos, que posibiliten una efectiva racionalidad administrativa a las acciones y con ello se compatibilice y dé congruencia e integralidad a los instrumentos de control en todos los niveles y ámbitos; sin que esto represente duplicidades, intervenciones innecesarias u obstáculos adicionales al desempeño de las actividades.

En materia de auditoría se han expedido con carácter normativo las Bases Generales del Programa Anual de Audltorfa 1984, cuyo enfoque y contenido es de aplicación general y permite su adecuación particular, en función de la naturaleza, magnitud y caracterfsticas de las distintas dependencias y entidades. El documento se orienta a promover el accionar sistematizado de los órganos de control, a fin de permitir la operación gradual del sistema de control y evaluación gubernamental.

Este documento forma parte de la etapa inicial para conformar el marco normativo general que permitirá el funcionamiento ordenado y armónico de los órganos de control. Su diseño se ha hecho atendiendo a la nueva di.,ensión que se les ha dado a los órganos de control, para poder responder a las demandas de niveles cada vez más elevados, de eficiencia y eficacia, en las actividades encomendadas a las dependencias y entidades de la adrninistración pública federal.

En este sentido, su adopción permitirá uniformar los criterios de intervención de los

órganos internos de control, a fin de orientar sus acciones al reforzamlento del control de manera objetiva y con la cobertura adecuada, contemplando las principales áreas, recursos y procedimientos sujetos a revisión.

Su carácter enunciativo no limita el desarrollo de acciones que permitan ampliar sus objetivos y alcances; de su aplicación, resultarán experiencias que necesariamente redundarán en recomendaciones para su enriquecimiento y actualización.

Dentro de esta misma etapa se diseñó el sistema de información periódica, el cual se orienta a eficientar y agilizar la preparación y comunicación de los resu ltados de la gestión de los órganos internos de control.

El sistema referido atiende a criterios de relevancia y excepción, procurando adicionalmente la simplificación de los datos y eliminación de reportes duplicados.

Con este enfoque se agiliza la preparación de la información, asf como su análisis yevaluación, tanto por parte del titular de la dependencia o entidad, como de la Secretaria de la Contralorta General de la Federación.

A través del sistema de información periódica se ha procurado dar cumplimiento a los siguientes propósitos:

- Proponer recomendaciones objetivas que efectivamente contribuyan a eficientar la administración de la dependencia o entidad.

- Promover la oportuna y efectiva aplicación de las recomendaciones propuestas.

- Presentar oportunamente la información, con el fin de no restarle vigencia e importancia a su contenido.

INSTRUMENTACION DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

Con la expedición del marco normativo para regular el funcionamiento de los órganos internos de control, se inició paralelamente la fase de instrumentación, que incluye acciones permanentes de supervisión, evaluación, apoyo y seguimiento, del grado de conformación y operación de estos órganos, a fin de posibilitar la retroalimentación sobre la efectividad de la norma, la eficiencia de la acción y el diagnóstico oportuno de posibles variaciones en relación a lo previsto.

La instrumentación de los Organos Internos de Control, fue concebida como un proceso gradual, que de acuerdo al esquema normativo expedido por la Secretarfa de la' Contralorfa General de la Federación y tomando en cuenta las caracterfstlcas y particularidades de cada dependencia o entidad, permite:

- Dar estructura y forma a las contralorfas internas o equivalentes.

- Integrar los recursos materiales y financieros necesarios en calidad y cantidad para su funcionamiento.

- Establecer métodos, procedimientos y programas de trabajo.

- Integrar en cada contralorta interna o equivalente, un grupo de trabajo calificado, que cuente con elementos profesionales adecuados para el desarrollo de las funciones del órgano interno de control.

El proceso de referencia tiene por objeto asegurar que estos órganos cuenten con la capacidad y aptitud para operar plenamente y asf dar cumplimiento a las tareas que les han sido encomendadas.

Dentro de esta fase, adquiere consistencia el conjunto de actividades realizadas permanentemente para promover la instrumentación del marco normativo, a través de la celebración de reuniones globales e intersectoriales, juntas de trabajo, visitas directas de evaluación, la celebración de cursos de capacitación y difusión, para promover la comprensión y aceptación de la norma.

Como parte esencial de este proceso, se ha emitido un documento que resume los requerimientos m(nirnos y los principales elementos que debe incorporar el proceso de instrumentación de los órganos internos de control, asf como el establecimiento de un sistema de seguimiento que permite la evaluación cualitativa y cuantitativa sobre el grado de avance de este proceso, en el ámbito particular de cada dependencia y entidad y en el de la administración pública en su conjunto.

INCIDENCIA EN LA MEJORA DE LA GESTION DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

Esta etapa se orienta a consolidar la presencia real y efectiva de los órganos internos de control, a través de enfocar su accionar a incidir con mayor énfasis en el mejoramiento de la gestión pública.

Una de estas acciones se encuentra representada por los esfuerzos que se han realizado para simplificar aquellas disposiciones que obstaculizan el buen desarrollo de la gestión de las dependencias y entidades, tanto en el trabajo interno de la administración, como en las relaciones de ésta con los ciudadanos.

Dentro de este mismo enfoque, se deberá avanzar paulatinamente en un mayor desarrollo de la vertiente preventiva del control, a efecto de que a través de la actividad de estos órganos se promueva el logro de una mayor transparencia y agilidad de las tareas de gobierno e incrementar la confianza de la eludadanta en sus servidores.

CONCLUSIONES

La modernización de los sistemas e instrumentos de control y evaluación de la gestión pública, tiene como lineamiento estratégico, promover el autocontrol en cada una de las dependencias y entidades. Por ello, se ha puesto énfasis en el propósito de asegurar la individualidad de estos órganos, con objeto de que estén en plena capacidad y aptitud para desarrollar integralmente sus funciones en los diferentes niveles y ámbitos de decisión de la administración pública.

De los anteriores conceptos se deriva la importancia de cumplir adecuadamente los siguientes aspectos, independientemente de las caracterfsticas particulares y elementos técnicos y especlficos imperantes en cada dependencia o entidad.

1. Conceptualizar a las contralorfas internas como un órgano de apoyo al titular de la entidad y a las áreas sustantivas de la misma, independientemente de su facultad sancionadora.

2. Reconocer la necesidad de autosupervisión al interior de cada dependencia y entidad.

3. Formar y desarrollar recursos humanos especializados en la función de contraloría cuya evolución permitirá ir incidiendo paulatinamente en la mejora de la administración pública federal.

4. Enfocar la función de estos órganos al control preventivo.

5. Orientar sus acciones a la operación interna de la entidad o dependencia, hasta formar órganos internos de control autosuficientes que propicien el desarrollo, productividad y mejora, de la dependencia o entidad.

La estrategia descrita, resume el propósito de lograr redimensionar el papel y alcance de los órganos internos de control, a través de la incorporación de mecanismos que hagan posible la participación y el compromiso de los titulares de estos órganos, como un principio básico para compartir responsabilidades y otorgar unidad y coherencia a las acciones a desarrollar.

Esta tarea requerirá ante todo de entrega y profesionalismo por parte de los servidores públicos y de la consciente y paulatina transformación de los órganos internos de control en auténticos promotores de eficiencia.

LA CONDUCCION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

PAPEL DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO

Jorge Rufz Ascencio

Presentación

La rápida expansión del sector paraestatal a lo largo de los últimos años, ha hecho evidente la necesidad de adecuar los sistemas conocidos de control y conducción de la economía pública.

Durante las últimas décadas, una serie importante de disposiciones y reglamentos en esta materia han contribuido a hacer más complejas las relaciones entre los administradores de las empresas y el gobierno central.

Esta diversidad de instrumentos, originados en diferentes etapas de nuestro desarrollo, respondió a la necesidad de atender coyunturas y necesidades específicas.

Un común denominador de este proceso de regulación, es el que involucra cada vez a más dependencias en torno a cada proceso o decisión. El resultado ha sido el que hoy el ejercicio gubernamental es a veces difícil y complejo. La voluntad del gobernante se ve desdibujada detrás de la maquinaria jurídico-administrativa.

El interés prioritario de la actual administración por hacer de las empresas públicas un recurso efectivo de la política de desarrollo, se ha expresado también en el ámbito de la organización administrativa.

En los órganos de gobierno de las entidades paraestatales se ha centrado un primer conjunto de acciones, tendientes a dinamizar su actuación. Se busca básicamente, que estos foros constituyan el eje de la toma de decisiones y representen el elemento de enlace del proceso de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, entre la administración central y la paraestatal.

Es precisamente ahí donde se define, orienta y controla, la rectoría económica del Estado en la esfera paraestatal.

El trabajo que se presenta a continuación hace un recuento sobre algunas acciones que el ejecutivo ha llevado a cabo en la materia, así como sus primeros frutos y expectativas inmediatas.

Antecedentes

La aparición de las sociedades por acciones es expresión de la concentración y centralización del capital y se expresa en el surgimiento y desarrollo de grandes empresas participantes en varias ramas de la economía. Esta dicotomía de dispersión accionaria y concentración de capital, puso a la orden del día el problema del establecimiento de mecanismos de conducción administrativa, capaces de resolver las complicaciones de un patrimonio múltiple.

La fragmentación formal de los derechos sobre el patrimonio dio origen a modalidades complejas de administración de las empresas, coincidentes con la necesidad de integrar los diversos intereses en un solo lugar y momento. La solución histórica a este reto ha sido el órgano de conducción, dirección y gobierno de la sociedad anónima, el cual integra las diversas orientaciones que cada uno de sus integrantes procura para la empresa en conjunto.

La rápida expansión de la sociedad por acciones hasta el nivel de predominancia en las relaciones de producción y financiera, extendió igualmente el tipo o modalidad de organización de los mecanismos de conducción colegiados.

En la nueva estructura orqanlzaciona! (tipo), la empresa es dividida según sus características en grandes aréas operativas, al frente de las cuales existe un director o gerente encargado de todo lo concerniente a su administración y toma de decisiones operacionales y cotidianas. Las instancias inmediatas superiores son, en orden de importancia, el consejo de administración y el director general o gerente general, que se encargan de la estrategia empresarial y que, además, pueden contar con un órgano central de asesoramiento en todo lo concerniente a la empresa; a la vez, constituyen las altas esferas en la toma de decisiones, que afectan todos los aspectos de la marcha de la empresa y definen su perfil y dinámica a corto y largo plazos. Se encuentran asr, dos elementos ejecutivos:

La alta dirección (estrategia) y
Las direcciones divisionales (operación).

El órgano de gobierno -consejo de administración en las sociedades mercantiles- es la instancia de la toma de decisiones estratégicas, la alta dirección de la empresa; en él se dirimen y concertan las opiniones sobre el presente y futuro y sus acuerdos constituyen la estrategia a seguir por las divis!ones correspondientes.

El órgano de gobierno es así, el administrador por excelencia; es el elemento permanente a quien se confía la conducción, evaluación y la representación, de una sociedad mercantil. Su carácter es preponderante ejecutivo y al mismo tiempo, es un órgano de formación de la voluntad empresarial (pública o privada) y expresión de la misma.

La adopción y puesta en marcha de la administración moderna presupone una serie

de premisas básicas sin las cuales se llega invevitablemente a su disfuncionalidad. Alqunos principios fundamentales serían:

Para que el modelo descentralizado dé resultados esperados, es imprescindible que previamente se tomen una serie de medidas a nivel central. Entre éstas. cabe destacar por su importancia. la creación de instrumentos adecuados de planificación. coordinación y control centralizado.

11. La creación o desarrollo de instancias centrales de asesoramiento especiali· zado, asf como de órganos divisionales de la misma naturaleza, integrados en sistemas. Los órganos centrales tienen las atribuciones de coordinación. integración de normas y del control en sus sectores de actuación.

111. La estructura divlslonal, que lleva a la descentralización. hace menester un mayor número de funcionarios de alto nivel. con la capacidad y la voluntad de decidir y, por tanto, de asumir riesgos precalculados. Con tal fin, deben intensificarse los esfuerzos para formar y capacitar ejecutivos y directivos.

IV. La operación de esta estructura presupone la fijación de objetivos y principios generales. bien definidos, que puedan orientar de manera uniforme las decisiones y acciones descentrali· zadas de los titulares de las instancias operacionales.

V. La acción coherente de los responsables de las unidades de la empresa con este modelo divisional, exige una larga capacitación que, en la entidad pública, es una capacitación poi (tlca,

Esbozo Histórico de la Conducción y Control Paraestatales

Las acciones emprendidas por el gobierno federal en materia de control y vigilancia de la empresa pública, se originaron en la Ley para el Control de los Organismos Descentra-Iizados y Empresas de Participación Estatal, promulgada en 1947. En ella, se facultaba a la Secretarfa de Hacienda y Crédito Público para ejercer el control sobre las entidades paraestatales.

Al entrar en vigor la Ley de Secretarfas y Departamentos de Estado, en la década de los sesentas, el control de la administración paraestatal quedó encomendado a la Secretarta del Patimonio Nacional, la que a través de este instrumento legal, quedó facultada para vigilar el cumplimiento de las disposiciones que dictara la Secretarfa de la Presidencia, en materia de inversiones y las relativas al ejercicio de su presupuesto, dispuestas por la Secretarfa de Hacienda y Crédito Público.

Puede afirmarse en general, que el control revistió en esa forma un carácter global o centralizado, especialmente en las actividades de planeación, programación. presupuestación, financiamiento y evaluación, del sector público en conjunto, lo que a veces restaba a las entidades paraestatales oportunidad y flexibilidad.

Resulta del mayor interés hist6rico observar que la conducci6n de empresas públicas se abord6 en principio como una preocupaci6n genérica de control y no tanto en su acepción de mecanismo para la fijaci6n de objetivos, estrategias, políticas específicas y metas.

En 1970, la ley para el control incluy6 a las empresas de participación estatal minoritaria y fideicomisos; y afianz6 f6rmulas para el control, con la participaci6n de funcionarios públicos en los 6rganos de gobierno de aquéllas. Al respecto, la ley facultaba al gobierno federal para nombrar a la mayoría de los miembros del 6rgano de gobierno y otorgaba a la secretaria del Patrimonio Nacional la atribuci6n para designar un representante, con voz, pero sin *voto,* en cada uno de los órganos de gobierno donde no tuviera representante permanente. Este fue el germen de la figura del comisario público.

Posteriormente (1975), se emitieron lineamientos que establecen la obligaci6n de los organismos descentralizados y empresas de participaci6n estatal, de informar a sus respectivos 6rganos de gobierno acerca de sus actividades con una periodicidad mínima bimestral. Este informe debería reportar la situaci6n operativa, financiera y administrativa, de la entidad; así como el avance de los programas anuales y desviaciones que se hubieran presentado en el transcurso del ejercicio.

No obstante los ordenamientos legales meno cionados, la operaci6n de los 6rganos de gobierno de las empresas públicas se .sustentaba en los marcos establecidos por el derecho privado, cuyas previsiones no eran suficientes para los requerimientos de una administraci6n paraestatal creciente.

Puede apuntarse que ello obedeci6, en gran medida, al avance limitado que se dio en aspectos fundamentales de la organizaci6n y operaci6n de las entidades, que el Estado iba incorporando o creando de acuerdo a rnúltipies razones de política econ6mica.

Al final de la década de los setentas, la reforma administrativa se orient6 básicamente a efectuar cambios en la estructura de las dependencias a cargo del ejecutivo federal.

se procuró, en esta fase, la delimitaci6n de responsabilidades y la aplicaci6n de criterios, para eliminar sustancialmente la duplicaci6n de funciones. se plante6 entonces la necesidad de sentar bases de coordinaci6n administrativa y de interrelaci6n entre las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales. Estas últimas se agruparon comparando la afinidad de sus objetivos con los propósitos y funciones de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos, que habrían de adoptar el papel de coordinadores de sector y a los cuales quedarían adscritas las entidades.

En esta etapa, destaca la creaci6n de la Secretaría de Programaci6n y Presupuesto, como dependencia globalizadora de las funciones de normatividad, regulaci6n y evaluación, las cuales se encontraban dispersas en las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional.

La siguiente fase de la reforma fue la de la sectorizaci6n propiamente dicha; en ella se asignaron a los titulares de las dependencias

centralizadas responsabilidades de coordinación sectorial; y se sectorizaron casi la totalidad de entidades paraestatales que se encontraban registradas.

En otra etapa del proceso, se procuró imprimir congruencia a las actividades desarrolladas por las dependencias y a los niveles superiores de la administración pública, dando así origen a los gabinetes especializados, como el económico, el agropecuario, el de salud y el de comercio exterior. Además, se establecieron las comisiones intersecretariales requeridas para esta coordinación.

Es pertinente mencionar, que los ordenamientos básicos sobre los que se sustentó el proceso de reforma administrativa fueron:

- La Ley Orgánica de la Administración PÚblica Federal, que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y derogó, en lo que se oponía, la Ley para el Control de .los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.

- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y, en lo que se opusiere, a la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación.

- La Ley General de Deuda Pública, que derogó el artículo 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, S.A., en lo relativo a la Comisión Especial de Financiamiento Exterior.

- Las Leyes sobre el Control de Adquisiciones, Control de Contratos y Obras Públicas y Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles.

- Primer Acuerdo Presidencial de Sectorización.

Estas disposiciones y los reglamentos que de éllas se derivaron, se constituyeron en el cuerpo normativo para la coordinación del sector paraestatal, adoptando características particulares en cada sector.

La reforma administrativa representó un paso importante, que contribuyó a que se avanzara en la sistematización, regulación y control de las entidades paraestatales y dio una nueva configuración a la administración pública federal, con base en la delimitación de responsabilidades entre las secretarías de Estado. No obstante, ello fue insuficiente para vincular los objetivos nacionales y sectoriales a los aspectos específicos: la estructura y funcionamiento de las coordinadoras de sector se encaminó básicamente al control financiero-presupuestal de las entidades, desatendiendo sus objetivos y funciones operativas.

La circunscripción de las entidades paraestatales a sectores de la administración central, si bien representó un primer paso en el proceso de desarrollo de la administración paraestatal, permitió continuar aplicando criterios de conducción coincidentes con pautas tradicionales, que no respondían a la exigencia de reorientación con base en nuevos procedimientos de organización del gasto público y esquemas de programación más precisos. Asimismo, se observó una falta de normatividad y precisión en los tramos de responsabilidad que corresponderían a cada nivel de la estructura gubernamental, en la preparaci6n y en la toma de decisiones.

La falta de una delimitación clara de las facultades decisorias en cada nivel, propició actividades desarticuladas y poco sistemáticas, que a la vez repercutieron en la dinámica de operación de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, cuya integración y funcionamiento se fundamentaba en el derecho privado, y por ello se centraba en aspectos particulares de la empresa sin considerar en ocasiones su carácter público y por ende, las repercusiones en el conjunto de la economía.

La reforma administrativa iniciada en 1977 se propuso la reorganización integral de esquemas de programación de actividades del sector público, a efecto de ajustar las disponibilidades de recursos financieros a requerimientos de atención prioritaria en el conjunto de objetivos y metas de desarrollo económico y social.

La experiencia reportó efectos en campos diversos de la actividad pública, y propició la implantación de esquemas administrativos orientados a garantizar el mejor aprovechamiento de los recursos por el sector central y de manera especial, por las entidades paraestatales.

La reforma administrativa constituyó un hito en la historia del desarrollo de la administración de empresas paraestatales, y constituye el inicio de una adecuación necesaria en los procedimientos de la administración paraestatal. La organización de las actividades en sectores de la administración pública federal, permitió delimitar los campos de actuación gubernamental, con miras a reorientar y compactar los mecanismos de conducción, hacia una mayor eficacia y eficiencia al encauzar el desarrollo nacional.

Sin embargo, ya en 1982, la operación sectorial de la administración pública federal fue asentándose y evidenciando deficiencias, por lo que se hada ya necesaria su adecuación y precisión.

La consulta popular emprendida en 1982-83, reportó conclusiones de trascendencia en relación a los problemas de administración de las empresas públicas. Destacaron las preocupaciones en torno a procedimientos de conducción inadecuados y se apuntaron las premisas para la formulación de normas de conducción de entidades paraestatales y aunque el proceso fue asociado a la necesidad de vigilar la aplicación rigurosa de normas para el ejercicio del gasto público programado, el mayor énfasis se puso en la necesidad de reforzar los criterios y mecanismos de conducción estratégica.

Lo anterior es explicado adicionalmente a la luz de la preocupación del nuevo régimen por acopiar las fuerzas y la coherencia necesarias para enfrentar la crisis económica y a la vez proceder a una inaplazable reordenación de la economía del país.

A este respecto la comisión de empresas públicas, formada por servidores públicos, dirigentes sociales y empresariales e intelectuales, con el objetivo de conformar el plan de gobierno 1982-88, destacó, entre otros, los problemas clave siguientes:

- Las coordinadoras sectoriales no habían logrado conjuntar en la práctica administrativa la capacidad de mando y la autoridad técnica para el ejercicio de sus funciones.

- La asignación sectorial de las empresas en ocasiones fue inadecuada, lo cual repercu-

tló como factor limitante en la capacidad de coordinación sectorial, en la medida en que no se contemplaban bajo la coordinación de cada dependencia todas las entidades que influían en el desarrollo del sector.

- La empresa pública opera atendiendo el interés general, lo cual impide que le sean aplicados criterios simples de rentabilidad; su actuación se encuentra limitada por relaciones rígidas que impiden un manejo gerencial autosuficiente.

- Entre los órganos colegiados de conducción de las empresas prevalecía una inactividad que obstru ía su desemoeño.

- Los procesos de planeación, programación y presupuestación que determinan el desarrollo del sector paraestatal, se realizaban en forma arbitraria a nivel global o sectorial, sin considerar suficientemente los requerimientos y objetivos de las entidades particulares.

- El control y la evaluación como instrumentos correctivos de la acción pública, se aplicaban parcialmente y por instancias dispersas, además de que se enfocaban a cuestiones presupuestales, sin incidir en otros renglones sustantivos del sector paraestatal.

Estas inquietudes exigían avanzar en la adecuación administrativa, considerando la incorporación de elementos de refuerzo de la coordinación sectorial; delimitando con claridad las responsabilidades y atribuciones en la esfera de las relaciones entre las secretarías globalizadoras y las entidades y la creación o desarrollo de instrumentos para perfeccionar las instancias de conducción específicas de cada empresa.

Las conclusiones de la comisión de empresas públicas hicieron énfasis en materia de la conducción de éstas y, además, se establecieron sobre esta base, líneas para la acción tendientes a reordenar e imprimir eficacia y eficiencia a las instancias de conducción: los órganos de gobierno y las áreas de coordi nación paraestatal de las dependencias centrales.

Reordenación de los Esquemas de Conducción Paraestatal

La incursión del Estado en la actividad económica responde a principios trascendentes de racionalidad social, toda vez que la fundación, constitución, adquisición y operación de empresas por el Estado se asocia generalmente a motivaciones de carácter estratégico y en términos más generales a dar vigencia y viabilidad al proyecto nacional.

La administración pública ha ido cobrando conciencia de que los órganos de gobierno de las empresas paraestatales constituyen un gozne que entrevera el poder poi ítico con la capacidad económica del Estado; es por tanto el punto de enlace entre la iniciativa empresarial y los programas nacionales de interés prioritario, voluntad política de un gobierno.

Para que la empresa pública pueda operar como instancia de expresión de la poi ítica del desarrollo, se requiere entonces que su órgano de gobierno actúe realmente como el catalizador de decisiones, previamente armonizadas las posturas, conceptos y compromisos institucionales de sus miembros.

Para lograr lo anterior, las principales características que deberán observar dichos órganos son:

- El número rnfnirno de consejeros determinado por la interacción que tenga la entidad con otros sectores, y/o empresas públicas. No debiera haber más de diez o doce miembros.

- S610 los consejeros toman decisiones; no debe haber público extraño y s610 en las discusiones para acopio de informaci6n podrra invitarse, temporalmente, a personas requeridas.

- Los miembros-consejeros deberán estar relacionados con el área especifica de coordinaci6n de la cabeza de sector o funcional de otras secretarias.

- Los comisarios deben vigilar *que las decisiones se adopten,* no s610 dentro de la normatividad vigente, sino con *los elementos oe juicio adecuados,* esto, aunque ditrcil, *constituye la tarea más creativa y trascendental del comisario.*

- Invariablemente los miembros-consejeros asistirán enterados de los asuntos a tratar, autorizados para tomar decisiones y su voto será institucional, por lo que comprometerá a la dependencia o entidad que represente. El consejero público no asistirá a título personal; asistirá en funci6n de su cargo institucional.

Podrfa decirse que las premisas anteriores constituyen la infraestructura del foro en cuesti6n. Las funciones y caracterfsticas esenciales que se lograriah serian:

- Un programa de desarrollo estratégico para la entidád, que la perfile en una perspectiva nacional, sectorial y de rama, en un horlzonte de mediano plazo.

- Un programa complementario, pero imprescindible, de contexto institucional. Aquí se delinearian las condiciones y apoyos a corto y mediano plazos, que el sector público garantizaria a crmbio del cumplimiento de las metas operativas y financieras de la entidad.

- Un mecanismo ágil de informaci6n y evaluaci6n de la gestión poi ítica y administrativa, no s610 de los administradores directos de la empresa, sino de los mismos consejeros o instituciones representadas.

- La consolidaci6n de la naturaleza paraestatal de la empresa pública, en la medida en que su 6rgano de gobierno dirima los conflictos de todo proceso polftico-administrativo, y oriente con agilidad los procesos de producci6n de bienes o servicios. Este aspecto es relevante, al reunir en un solo foro de decisión a representantes de diversos campos de competencia institucional. De esta manera se logra -si actúan a título oficial- una desregulación virtual inmediata; es pues el 6rgano de gobierno una promesa para desahogar a la empresa pública de los aparentes excesos normativos actuales.

- Se facilita y precisa la conducci6n sectorial de las entidades paraestatales. Se desprende que con su participaci6n en los órganos de gobierno, las dependencias coordinadoras de sector tienen la mejor instancia para transmitir las poi íticas, prioridades, restricciones, objetivos y metas generales para el sector y en particular, las que deben ser seguidas por cada una de las entidades que coordinan. Lo anterior perfila al 6rgano de gobierno, como el instrumento operativo más importante de la coordinaci6n y poi ítica sectorial.

Evidentemente, este punto encierra fuertes implicaciones para las dependencias que actualmente pretenden -quizá a falta de mejores ideas-, intervenir, controlar, supervisar y hasta administrar, a detalle e in-extenso, a las entidades cuya coordinación les fue encomendada. Bajo el esquema delineado aquí, las dependencias coordinadoras de sector requerirían de ajustes estructurales: menos controles, información, contabilidad, normas, sistemas, etc.; menos personal y mayor nivel ejecutivo, personal más preparado y con funciones de integración analítica y capacidad de gestoría en apoyo a la operación paraestatal.

Acuerdos de Empresa Pública

Desde su creación, la Secretaría de la Contraría General de la Federación, asumió su responsabilidad de propiciar las adecuaciones y desarrollo que las fórmulas y mecanismos de conducción paraestatal requerían.

El esfuerzo de la Secretaría en la materia ha abarcado un período de más de año y medio y con el riesgo de caer en un exceso esquemático, a continuación se describen tres etapas importantes al respecto:

Primera Etapa:

En esta primera etapa se procuró revisar y adecuar la normatividad vigente a un esquema que delimitara y precisara el ámbito de actividad de las entidades de la administración pública paraestatal; en este proceso, como se ha mencionado, desempañó un papel muy importante la comisión de empresas públicas. Los trabajos se orientaron a fundamentar y sistematizar los conceptos del derecho público, coincidentes con los propósitos de reorganización de las entidades paraestatales.

Esta estrategia fue avalada por el plan nacional de desarrollo, en el cual se destaca la importancia de reorganizar la administración pública paraestatal, como factor coadyuvante para la reordenación de la economía del país.

Como fruto de aquellos trabajos, el 19 de mayo de 19B3, el ejecutivo federal dio a conocer los acuerdos sobre el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el ejecutivo federal y sobre la obligación de las entidades de la administración pública federal, para elaborar los programas que se indican en materia económica; ambos, expresión del esfuerzo de adecuación normativa orientada a lograr la mejor conducción de las entidades paraestatales. Se establece, en el primer acuerdo citado, la necesidad de emitir lineamientos generales para la integración y funcionamiento de órganos de gobierno y la atribución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para vigilar la aplicación de las normas y políticas señaladas.

El contenido de ambos acuerdos presidenciales es poco conocido, a pesar de los esfuerzos realizados por divulgarlos. El "económico" plantea una serie muy compacta de objetivos operativos que las entidades deberían buscar para ayudar al gobierno a sortear la crisis. El origen de los planteamientos fue un cuidadoso estudio e integración de las recomendaciones de los más experimentados administradores de empresas públicas.

El acuerdo "administrativo" tuvo igual extracción y señala en forma inequívaca una

serie de medidas y caminos a seguir, para conducir las entidades paraestatales; el objetivo es evitar la dispersión y contradicción de las acciones de los administradores, asegurar que cada funcionario, desde su instancia administrativa, tenga forma de saber lo que el titular del ejecutivo espera de él y de la institución donde sirve.

Las implicaciones de ambos acuerdos son aún menos entendidas que su contenido. La administración pública, por sus dimensiones y variedad de funciones, ha llegado a limites que parecerían absolutos, en cuanto a su capacidad de respuesta oportuna a la directriz del ejecutivo. A partir de ahora, se erige como precondición de toda mejoría en la eficacia estatal, la racionalización poi ítica de las estructuras administrativas.

Segunda Etapa:

En atención a los "Acuerdos de Empresa PÚblica" mencionados en el punto anterior y en virtud de que marcaban un plazo perentorio, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación inició la formulación de los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de órganos de gobierno de las entidades paraestata les.

Este esfuerzo exigió la aplicación selectiva de criterios, para la integración de normas existentes, procurando la mayor claridad y consistencia de conceptos fundamentales e inducir así lineamientos sectoriales acordes con los requerimientos ya señalados.

Fue posible de este modo, la elaboración de un documento que las secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación,_en su carácter de dependencias de orientación y apoyo global, suscribieron y publicaron en el Diario Oficial de la Federación el **11** de octubre de 1983, como los "Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Federal".

Estos lineamientos presentan las bases para la conceptualización del órgano de gobierno; expresan con claridad su naturaleza y funciones; su estructura, figuras integrantes y participantes, con sus respectivas atribuciones y responsabilidades. Ello busca inducir una identificación, tanto de los grados de responsabilidad de los participantes, como del campo de actuación de los órganos de gobierno en su conjunto.

Tercera Etapa:

Con los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno, se estableció el fundamento y marco normativo para la formulación de los lineamientos sectoriales.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dada su responsabilidad, llevó a cabo actividades de inducción, apoyando la elaboración de los lineamientos por parte de cada sector, con absoluto respeto institucional para cada dependencia y su particular realidad interna y paraestatal,

De acuerdo a un esquema integral, cuyo contenido permite el acceso a un concepto del órgano de gobierno susceptible de aplicación homogénea y particularizada en el universo de entidades de la administración públi-

ca federal, se colaboró con las secretarías coordinadoras de sector, casi siempre a su solicitud, dado que la Secretaría de la Contraloría podía ofrecer un apoyo efectivo, considerando la perspectiva de conjunto y su papel en el proceso de formulación de los lineamientos generales.

En todos los casos se procuró la clarificación de los aspectos relativos a objetivos del órgano de gobierno, responsabilidades de los miembros, y tareas en materia de información, seguimiento y evaluación.

Destacó en esta "jornada normativa", la intención de integrar normas accesibles, que sintetizaran los propósitos de regulación flexible de las actividades de los órganos de gobierno y sus participantes.

Una característica fundamental de los lineamientos generales y los sectoriales resultantes, es que no son, en modo alguno, una elaboración normativa nueva o añadida a las disposiciones existentes. La consideramos, más bien, una "integración normativa" de lo mejor y más sano de la experiencia generada por más de sesenta años de administración paraestatal en México.

La novedad y bondad de estos instrumentos consiste, principalmente, en una reexpresión simple y viable de disposiciones e intenciones, susceptibles de ser aplicadas al conjunto paraestataI de caca sector, con la necesidad de hacer un mínimo de adecuaciones a las particularidades de cada uno.

Avances en la Conducción Sectorial

Respuesta de los sectores de la administración a los esfuerzos de reordenación de los árganos de gobierno de las entidades coordinadas.

El conjunto de las secretarías de Estado como dependencias coordinadoras de sector, representa un mosaico diverso y heterogéneo, no sólo en cuanto al número e importancia relativa de las entidades paraestatales que coordinan, sino en cuanto a sus conceptos y capacidades administrativas.

Como resultado de las acciones de inducción por parte de la Secretaría de la Contraloría, las secretarías coordinadoras de sector iniciaron proyectos de lineamientos específicos que fueron analizados y ajustados de común acuerdo. En este proceso se generó un cúmulo de experiencias que permiten corroborar la tesis sobre la heterogeneidad de conceptos y capacidades de conducción sectorial.

El producto final de esta etapa -los acuerdos secretariales sobre órganos de gobierno- no es, lógicamente, homogéneo, ni en calidad ni en estructura. Algunas secretarías de Estado no consideraron conveniente comprometerse con suficiente precisión ni en las formas de integración y funcionamiento, ni en los resultados esperados de los órganos de gobierno de las entidades a su cargo.

Las coordinadoras sectoriales que a juicio del autor lograron un resultado normativo adecuado, abarcan el 50% del conjunto paraestatal total.

Las secretarías que hasta el momento han formalizado algún lineamiento para los órganos de gobierno, son:

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Secretaría de Salubridad y Asistencia.
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Pesca.
Secretaría de Turismo.

Con lo anterior, se abarca un 65$^{0}/_{0}$ del universo de entidades paraestatales coordinadas sectorialmente.

Razones de la Heterogeneidad en los Lineamientos

En adición a la causa de heterogeneidad planteada, a continuación se exponen algunas otras razones que a nuestro juicio merecen ser citadas:

- Dificultad para interpretar los lineamientos generales del 11 de octubre, desde la perspectiva de la administración pública general.

- Escaso interés de algunos sectores en reorganizar sus órganos de gobierno, debido a la existencia de concepciones equivocadas acerca de la gestión de la empresa pública.

- Diversidad de atribuciones y responsabilidades de los sectores de la administración pública.

- Insuficiente comprensión del significado de la sectorización.

- Estructuras orgánico-funcionales internas que impiden la aplicación de principios organizativos coincidentes con la estructura administrativa derivada de la sectorización.

- Falta de personal con suficiente conocimiento y experiencia en materia de organización y participación en consejos de administración, asambleas, comités técnicos, etc.

Perspectivas de la Conducción Paraestatal

Hasta aquí, hemos hecho un recuento relativamente formal y descriptivo de la evolución de alquncs esfuerzos recientes para reorientar a la admi,nistración pública federal, en materia de conducción de sus empresas públicas. Las perspectivas en este campo están determinadas por una serie de factores y conceptos de fondo. Aquí sólo haremos unas primeras reflexiones.

Puede afirmarse que el tema que nos ocupa está históricamente vinculado y determinado por las soluciones político-administrativas del ejercicio gubernamental de los diversos regímenes post-revolucionarios.

Por tanto, puede también afirmarse que las alternativas viables para reordenar la conducción de las empresas públicas se derivan, principalmente, de un encuadre político del Estado y de los procesos políticos que libera a través de su aparato gubernamental.

De ser esto así habremos de llevar el aná-

lisis al terreno .de las categorías particulares de la formación social mexicana y de su Estado; una de las más relevantes para el tema que nos ocupa se refiere a que la administración pública (el aparato gubernamental, propiamente dicho) constituye el principal foro político de la sociedad.

En este foro se dirimen y sintetizan las principales posturas, contradicciones y discursos de la sociedad civil.

Así, no podemos separar el estuoro de las opciones para la conducción de la empresa pública, del análisis de las alternativas viables para la organización del aparato administrativo del Estado: la estructura de la administración pública.

En el marco del presente ensayo, la exploración exhaustiva de las alternativas -perspectivas de la conducción estatal-e no sería posible. Por ello, aquí solamente adelantaremos ciertos trazos del análisis por venir y que nos proponemos tratar en una serie de ensayos.

El problema de fondo es encontrar los posible "arreglos" que doten al gobierno mexicano de una estructura organizacional capaz de transmitir las intenciones y de obtener los resultados requeridos, con un mínimo de incoherencias, dispersión y fricciones entre las parte en juego.

Es por tanto necesario evolucionar hacia un esquema de administración pública, tanto central como paraestatal, consecuente con la realidad -que emana del encuadre poi ítlco-social del Estado-

Lo anterior apunta, esencialmente, a la necesidad de dejar de utilizar soluciones-esquemas acordes con paradigmas ajenos a nuestra realidad gubernamental.

Asimismo, puede afirmarse que no existe, en lo fundamental, un problema técnico que requiera de complicadas elaboraciones importadas para su solución.

Se requiere de un trabajo sobre el flujo político mismo, buscando alternativas que eviten agudizar las contradicciones propias de toda estructura político-administrativa. Para lograr esto, el servidor público comprometido habrá de abrevar en su propia historia: en la historia de la administración pública, para encontrar fórmulas viables en el contexto político; en la historia económico-social, para encontrar la razón de ser y objeto de los esfuerzos gubernamentales.

Necesitamos recuperar el sentido de 10 sustantivo del quehacer gubernamental del Estado mexicano: atender a corto y largo plazos las necesidades de las mayorías.

La estructura administrativa tiene como única justificación la de atender las necesidades organizacionales que los esfuerzos del desarrollo requieren del Estado, y no a la inversa.

Al principio de este ensayo, se describió el proceso de descentralización de la estructura administrativa responsable de la conducción paraestatal; a este proceso se le denominó "sectorizaclón". Se dijo también aquí, que la historia administrativa reciente, es la de una yuxtaposición más o menos orgánica, pero crecientemente ineficaz, de

concepciones, lineamientos, normas y expectativas.

La evoluci6n futura segUlra, sin duda, alguno de los principales senderos abiertos en la formaci6n político-administrativa mexicana e independientemente del que se siga, seguramente partirá de un "desenmarañamiento" del ambiente y de la eliminación de todo tipo de señales innecesarias y hasta contradictorias.

Pero el problema de fondo es el de conceptualizar el esfuerzo por "modernizar" el aparato gubernamental.

Hoy, no está, en modo alguno, resuelto el dilema de la centralizaci6n y la descentralizaci6n del gobierno y por ende del Estado. La sectorizaci6n no resolvi6 los problemas de una joven centralizaci6n administrativa en materia de empresas públicas; por otro lado, cre6 una secuela administrativa que Ilev6 a la creencia de que justificaba el crecimiento geométrico de instancias administrativas, de decisi6n y de gasto del aparato gubernamental.

Podría ser que la coordinaci6n paraestatal (sectorizaci6nl. haya sido más cara que los problemas que buscaba atender.

Es necesario replantearse el análisis crítico e hist6ricamente fundamentado, de las dos alternativas de conducci6n paraestatal (centralizaci6n-descentralizaci6n) y la necesidad de un compromiso de los actuales servidores públicos para reordenar el esfuerzo en cualesquiera de los caminos elegidos a la luz del análisis y no de los dogmas.

El peligro fundamental para el cambio, está representado por los que, disfrutando de posiciones e instancias administrativas poderosas, muchas veces innecesarias, postulan que defender todo lo existente es "ser institucional" con ello se encubre todo lo que ha quedado obsoleto o siempre fue inútil.

Se ha querido relacionar la descentralizaci6n con la falacia de la superioridad de la democracia ideal.

Se ha llegado, incluso, a postular que esa democracia -sin adjetivos- es una panacea universal y omnipresente, como alternativa viable para todos los pueblos del mundo. Nada más lejano de la verdad y de México.

La historia de la sociedad y el Estado mexicanos y realmente la de muchos otros pueblos que se han ido liberando de sojuzgamientos extranjeros, casi siempre occidentales, permite concluir que las soluciones legítimas y más o menos duraderas, han estado lejos del maniqueísmo de las teorías socialdem6cratas europeas y estadunidenses. Razones estructurales en nuestra sociedad y nuestra geografía política, han hecho inviable la utopía -siempre deseada por oligarquías regionales— de descentralizaci6n total o autarquía.

El tamaño de un ente u organizaci6n no tiene límites cuantitativos, no depende de números, volúmenes, distancias o variedad; es cuestión de f6rmulas acordes con el objetivo final; es igualmente una cuesti6n del tipo de hombres que operen cada instancia y de su compromiso consciente y racional con los objetivos que persigue esa organizaci6n, en este caso, los del Estado.

Dejando las demostraciones históricas para otros momentos, habría que pensar en que las

necesidades de descentralizaci6n en México están más del lado de lo econ6mico. En lo político-administrativo, el aparato gubernamental lo que requiere es una profunda reformulaci6n "a la mexicana", que en no pocas ocasiones, significaría eliminar el efecto sociopolítico de f6rmulas administrativas injertadas a lo largo del tiempo por cientificistas y neoliberales occidentalizantes.

La conducci6n de las empresas públicas es una de las cuestiones fundamentales del Estado mexicano actual; por ello hemos querido insistir en la necesidad de un análisis hist6rico y comprometido con las instituciones públicas y también en la necesidad de desechar los prejuicios ideol6gicos. Con ello, consideramos que podrá allanarse el camino para una visión más amplia y menos vergonzante de las posibilidades de desarrollo de la administraci6n pública, una visi6n donde las alternativas para el desarrollo nacional dirigido por el Estado, no estén constreñidas por valorizaciones hist6ricas de arquetipos administrativos, por las ideas de quienes no aceptan la posibilidad de que una sociedad de mayorfas populares pueda organizarse de acuerdo con su propio sentido de nacionalismo y de justicia y su propia capaciad de gobierno.

LA FISCALIZACION y CONTROL DEL GASTO FEDERAL CONCERTADO CON ESTADOS Y MUNICIPIOS

Arturo Díaz Csmscho

Introducción

En la última década, el gobierno federal diseñó, estructuró y puso en operación, diversos mecanismos tendientes a lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública. Así, tenemos que en 1972 se incorpora en la fase de programación de algunas entidades de la administración pública centralizada, el concepto de desarrollo rural integral; posteriormente, se crean los comités promotores del desarrollo en cada entidad federativa, organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo fue servir de enlace entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, para definir y estructurar programas de desarrollo económico y social de carácter regional. Todo ello enmarcado en una clara poi ítica de reforzamiento al federalismo.

En los años 76-78 se estructuran planes de desarrollo sectorial, que dieron origen a la configuración del plan global de desarrollo, vigente hasta finales de 1981.

Con el fin de adecuar los instrumentos de desarrollo y teniendo en cuenta, que el mismo, es un proceso dinámico y además que las condiciones económicas en que se desenvolvía el país no eran las más favorables, se dieron nuevos pasos para adecuar *el* funcionamiento de la administración pública federal a las nuevas realidades.

Marco Referencial de la Planeación y Control

Mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la expedición de la ley de planeación y otras acciones legislativas, se apoyó la instrumentación del sistema nacional de planeación democrática, cuyo producto es el plan nacional de desarrollo 1983-1988.

Al instituir a la planeación democrática como un sistema de trabajo, fue necesario modernizar y hacer congruente la legislación que norma la intervención del Estado en la economía y la sociedad, con el propósito de adecuar y adicionar el marco normativo del sistema nacional de planeación democrática.

Las reformas a la constitución poi ítica se orientaron a enmarcar el rumbo de la estrategia de desarrollo, precisando la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo económico y social, actualizando y ordenando, bajo una nueva perspectiva, las atribuciones existentes y fortaleciendo su estructura administrativa. Se incorporó explícitamente la obligación del Estado para conducir el desarrollo del país, a través de la planeación democrática y llevar a efecto la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en el marco de las libertades que la propia Constitución protege.

Con las reformas, los artículos 25 y 26 expresan formalmente las facultades del Estado para planear el desarrollo, que se ecnontraban implícitas en la Constitución mismas y dispersas en otras leyes secundarias, y señalan la obligación de instituir y poner en marcha el sistema nacional de planeación democrática.

Las adecuaciones estructurales y el marco de atribuciones establecidas para las entidades de la administración pública federal, instrumentan la plataforma sexenal integrada por las siete tesis fundamentales resultantes de la campaña electoral del Presidente De la Madrid. Por su íntima vinculación e interrelación en el proceso de transformación que se propone llevar a cabo el gobierno de la república, destacan: La renovación moral, la democratización integral, la descentralización de la vida nacional y la planeación democrática, postu lados que deberán ser alcanzados a través de las acciones y tareas que realicen, fundamentalmente, dos entidades globalizadoras: La Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo y la Secretaría de la Contraloría, como responsable de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

La instrumentación del plan nacional de desarrollo descansa en una articulación armónica de programas, que se desenvuelven en cuatro vertíentes que se apoyan en instrumentos específicos:

Vertiente obligatoria.
Vertiente coordinada.
Vertiente concertada.
Vertiente inducida.

La vertiente obligatoria, incluye el conjunto de acciones que han desarrollado las dependencias y entidades de la administración pública federal, para alcanzar los objetivos, propósitos y metas, contenidos en el plan nacional de desarrollo y programas que la desagregan. Los instrumentos específicos de esta vertiente son la integración de programas de mediano plazo, con sus respectivas anualizaciones y las adecuaciones a los programas de trabajo de las dependencias y el presupuesto federal. Todo ello, tendiente a vincular el quehacer institucional con el sistema de planeación democrática.

La vertiente de coordinación, permite el desempeño de acciones entre las dependencias

y entidades de la administración pública federal y los estados de la república; establece compromisos para promover la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Esta vertiente tiene su expresión jurídica, sdrnlnlstrativa, programática y financiera, en el convenio único de desarrollo.

Entre los principales avances de los convenios únicos de desarrollo, que firmaron el Ejecutivo Federal y los estados de la república, se encuentran los siguientes aspectos:

Se adquiere el compromiso por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de informar sobre las inversiones contenidas en sus programas de alcance estatal, especificando proyecto, monto de inversiones y calendarización.

Se especifica la necesidad de que los gobiernos de los estados elaboren programas operativos anuales, que definan las políticas, objetivos y estrategias del plan estatal de desarrollo, a fin de que exista vinculación con las acciones del sector público federal.

Se integra un capítulo que elaboraron los gobiernos de cada uno de los estados, que contempla los principales problemas que enfrentan las entidades federativas; las políticas y acciones de los planes estatales de desarrollo para su solución; así como aquellos programas prioritarios que realizarán en coordinación con el Ejecutivo Federal.

- Se integra un capítulo relativo a los programas regionales estratégicos, que contempla acciones fundamentales para la reordenación de actividades económicas en el territorio nacional.

- Se crea una modalidad programática básica para el convenio denominado programas de desarrollo regional, la cual integra los programas que anteriormente contemplaba el convenio único de desarrollo.

- Se establece, mediante un capítulo específico, el compromiso de los Ejecutivo Federal y estatales para crear y operar los sistemas estatales de control y evaluación, los cuales se encargarán de la vigilancia y fiscalización de los recursos federales que se canalicen a los estados.

La vertiente de concertación, permite al Ejecutivo Federal, a través de las dependencias y entidades paraestatales, celebrar convenios y contratos con los grupos social y privado, con la finalidad de realizar las acciones previstas en el plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo.

La vertiente de inducción, incluye todos aquellos instrumentos y acciones a disposición del gobierno federal, que permiten influir sobre el comportamiento de los agentes económicos, con el propósito de lograr que las acciones de los sectores social y privado, estén acordes con lo propuesto en el plan y los programas.

Sistema Nacional de Planeación Democrática

En el marco del Sistema Nacional de Planea-

ción Democrática, la vinculación entre las administraciones federal, estatal y la munlcipal, es determinante para alcanzar los objetivos planteados dentro del esquema de integración propuesta, Las bases de esta coordinación se encuentran contenidas en el *convenio* único de desarrollo y se materia-Iizan a través de los COPLADES.

En 1983, el convenio único de desarrollo estableció el compromiso de los ejecutivos federal y estatales para *avanzar* en la conselidación del sistema nacional de planeación democrática, conviniendo en coordinar sus acciones para establecer un sistema estatal de planeación democrática, a efecto de armonizar en el ámbito estatal, las actividades que en uso de sus atribuciones realizan en esta materia el gobierno del estado, con las que se *llevan* a cabo en la instancia federal. Se señaló también el acuerdo de las partes para hacer congruente el sistema estatal de planeación con el sistema nacional, as(como que el COPLADE sería el elemento de *vino* culación y comunicación permanente entre dicho sistema.

En lo que respecta al fortalecimiento rnanicipal, se *convino* en coordinar acciones entre los estados y los municipios, a efecto de que éstos amplíen su capacidad poi(tlca, económica, social y administrativa.

En los casos en los que el municipio presenta condiciones o posibilidad, se contempla también la creación y fortalecimiento de comités municipales para el desarrollo, con características y funciones afines y conqruentes a las del COPLADE, as(como apoyar técnica y financieramente su operación.

Asimismo, se propuso el establecimiento de mecanismos de colaboración, con objeto de que los gobiernos municipales participen en la realización de las acciones y programas de desarrollo socio-económico, que *convenga* realizar a los ejecutivos federal y estatales.

Como canal exclusivo de vinculación y coordinación entre el sistema nacional de planeací6n, el COPLADE se fortaleció en 1983 y adicionó a sus anteriores funciones la de formular la propuesta anual de inversión, que se integra al ante-proyecto de presupuesto de egresos de la federación; además, revisa y actualiza los programas prioritarios de alcance estatal, que *llevan* a cabo dependencias y entidades federales; funge como receptor y coordinador de la inversión pública federal que se transfiere a la entidad y define las 1(neas crediticias que otorga la Banca en apoyo al financiamiento en los proyectos de los estados.

Los COPLADES han funcionado también como organismos para la inducción y concertación de acciones entre el sector público y los sectores social y privado.

Sistema Estatal de Control

En paralelo a la consolidación de un sistema estatal de planeación que obedece a la tésis de descentralización de la *vida* nacional y da respuesta al sistema nacional de planeación democrática. la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), se ha dado a la tarea de establecer el sistema estatal de control, como respuesta a su *vez,* al sistema de control y evaluación gubernamental, enmarcado este último, en el principio de renovación moral de la sociedad, que es

extensivo en su contenido a los tres órdenes de gobierno, corresponsabilizándolos en el ámbito de sus atribuciones, en la observancia y correcta aplicación de las normas de control y evaluación del gasto público, a fin de que el cambio cualitativo que se pretende efectuar, alcance a todos los sectores.

En este marco, la concepción de los sistemas estatales de control, propuestos para establecerse en el ámbito de las entidades federativas, obedecen al objetivo de mejorar la eficiencia de la gestión pública, la eficacia en la aplicación del gasto, correlativas ambas con la responsabilidad de los servidores públicos encargados de su instrumentación; todo ello, en un esquema de coordinación intergubernamental de los tres órdenes de gobierno, en el marco de sus competencias y atribuciones, de forma tal que permita orientar los esfuerzos públicos y sociales al alcance de los objetivos nacionales.

De esta manera, el sistema estatal de control se define como la integración participativa de polrticas y acciones de las instancias federal, estatal y municipal, complementadas con la participación permanente y sistemática de la población, a través de canales adecuados, tendientes al logro de la renovación moral y al control de la gestión pública.

Bases del Sistema

El sistema estatal de control, se constituye en el proceso conductor de las acciones del sector público federal, estatal y municipal, hacia el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los compromisos de los tres órdenes de gobierno, procurando la aplicación eficiente y honesta de los recursos públicos, cualquiera que sea su origen.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le otorga a la Contralorfa la facultad de establecer las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, para la aplicación de los recursos de la administración centralizada y paraestatal, así como los de origen federal, que se canalizan a través de los gobiernos de las entidades federativas; es decir, de todos los recursos federales, cualquiera que sea el órgano que los administre.

En materia del gasto público coordinado, la secretaria buscará convertirse en un instrumento de apoyo a las entidades federativas y a los municipios, para implantar sistemas concurrentes y complementarios de los mecanismos de control del gobierno federal. La legislación vigente prevé mecanismos para que, sin invadir las facultades de los poderes de los estados, el gobierno federal pueda celebrar convenios con éstos y los municipios, a fin de que la secretaría preste su auxilio en el desarrollo de administraciones estatales más modernas y eficientes.

Serán los gobiernos locales, quienes se encarguen de controlar sus recursos patrimoniales, en Igualdad de circunstancias y propósitos al gobierno federal.

Lo anterior implica desarrollar una tarea de integración, para lograr que el control se realice bajo poiíticas, normas, directrices y procedimientos comunes, para responder al interés también común de ambos órdenes de gobierno.

Para alcanzar estos objetivos, las políticas generales de acción se establecieron en dos sentidos convergentes y complementarios:

- La acción de moralizar la vida pública del país, exige por una parte, medidas que den lugar a nuevas actitudes y conductas de los mexicanos, congruentes con los objetivos que la sociedad persigue y, por otra, una auténtica conjunción de esfuerzos para realizar el proyecto de país delineado en las tesis fundamentales del programa de gobierno.

- La acción encaminada a establecer una indiscutida autoridad moral que fortalezca la autoridad poi ítica del gobierno, se acompaña de acciones orientadas a lograr una administración pública eficiente, capaz de trabajar con productividad y emplear con responsabilidad los recursos patrimoniales que la sociedad pone a su disposición, para fomentar el desarrollo y asegurar la protección de los intereses nacionales.

Ambos cursos de acción, se soportan con medidas y mecanismos que garantizan no sólo el reparto congruente de competencias y atribuciones en el aparato público, sino también, la implantación y seguimiento de la aplicación irrestricta de las normas legales vigentes para controlar el uso de los recursos financieros y materiales en forma directa, y con la participación abierta de la ciudadanía, en respeto a su derecho de vigilar la transparencia del manejo de los fondos públicos que el gobierno destina y compromete en su beneficio.

En materia de control del gasto público coordinado con estados y municipios, los objetivos a lograr serán:

- Implantar los instrumentos y procedimientos que le permitan a la administración pública, trabajar con productividad y eficiencia y cumplir cabalmente con los compromisos del ejecutivo con la ciudadanía.

- 1mplantar las normas e instancias de control, evaluación y fiscalización, que permitan vigilar el uso de los recursos patrimoniales de la sociedad y el logro de los objetivos y resultados previstos y comprometidos.

- Establecer y vigilar la correcta aplicación de las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, para la correcta aplicación de los recursos de origen federal, que se canalicen a través de los gobiernos locales.

- Instrumentar, convenir y conducir, de acuerdo a la legislación vigente, los apoyos necesarios a las entidades federativas y municipios, para establecer y operar sistemas y procedimientos de control que aseguren la utilización óptima de los recursos.

- Establecer y operar con agilidad, oportunidad y eficiencia, y en apego a los principios de legalidad, los procedimientos y canales apropiados para recibir, tramitar y resolver, las quejas o inconformidades de particulares o grupos sociales, derivadas de las relaciones surgidas por convenios, contratos o compromisos institucionales.

- Promover de manera responsable y

sistemática, la participación ciudadana en el proceso de detección de irregularidades, derivadas de compromisos institucionales establecidos con los grupos sociales.

Para apoyar la implantación y operación de los sistemas estatales de control, con la participación de los gobiernos locales, la secretaría ha diseñado un conjunto de instrumentos de carácter operativo, que responden a lo dispuesto por el convenio único de desarrollo y pretenden fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel federal e intergubernamental con estados y municipios. Tales instrumentos se refieren a lo siguiente:

Modificaciones y adiciones al convenio único de desarrollo, con el fin de que la Contraloría pueda cumplir cabalmente sus atribuciones de control, fiscalización y evaluación del gasto federal transferido a estados y municipios.

Bases de coordinación en materia de control, fiscalización y evaluación, que permitirán armonizar las tareas de programación y presupuestación del gasto, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con las de control y evaluación a cargo de la Contraloría.

Acuerdo de coordinación para la promoción y establecimiento de sistemas estatales de control, instrumento que forma parte del convenio único de desarrollo y que permitirá la conjunción y articulación de las tareas intergubernamentales de control entre federación, estado y municipios, encuadradas en un mismo objetivo y con pleno respeto a las atribuciones de esos órdenes de gobierno.

Por último, se han estructurado los elementos necesarios para proponer a los ejecutivos estatales, la integración de las funciones estatales y federales de control, y de éstas con las de programación y presupuestación, a fin de operar con eficiencia, una unidad de control y evaluación al interior de los COPLADES.

Con este andamiaje interinstitucional e intergubernamental, se espera consolidar y acreditar en el corto plazo, un sistema de control en cada entidad federativa, que mantenga un carácter preventivo apoyado en el control de gestión de la tarea pública y permita la participación directa y permanente, tanto de gobernantes como de los beneficiarios de las acciones de gobierno.

En los cuadros 1 y 2, se pueden observar gráficamente los objetivos de control y los medios y mecanismos para hacerlos efectivos; así como las acciones prioritarias de control gubernamental y los productos esperados de su aplicación en el ámbito estatal.

Estrategia Operativa

Parte de reconocer las diversas tipologías de gasto que tienen lugar en una entidad federativa, en cuanto a su origen y destino de los recursos, para identificar el sujeto de control de interés común para federación y estado. Al respecto, se identifican las siguientes modalidades de gasto.

- Recursos Federales en Programas Directos de Inversión.

Cuadro No. 1

OBJETIVOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, MEDIOS Y MECANiSMOS DE COORDINACION PARA HACERLOS EFECTIVOS EN EL NIVEL ESTATAL

Objetivos Generales de la Administración Pública	*Objetivos Específicos de la Administración Pública en Cuanto a Control*	*Medios para el Alcance de Objetivos*		*ESTRATEGIA*		
		Nivel Federal	*Nivel Estatal*	*Participantes*		*Mecanismos de Coordinación y Función de 10$Mismos*
RENOVACION MORAL OEIA SOCIEDAD	1 Manejo honesto de la administración pública 2 Uso eficiente V eficaz de los recursos nacionales	ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL	ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y EVALUACION	**Federal**	Secretaria de Programación V Presupuesto ISPPI Secretaría de la Corttrafcrfe General de la Federación (SCGF)	*CONVENIO 5.P.P.·S.C.G.* F. Armoniza las atribuciones de ambas dependencias en el proceso de Prcaremecién-Presupuestaclón, Control y Evaluación.
OESCENTRAIIZACION OEIA VIDA NACIONAL	1 Descentralización de atribuciones a órganos jurídicamente autónomos (Estados, Municipios, Copiadas, etc.) 2 Desconcentraci6n de la administración pública federal.			**Federal-Estatal Conjuntamente**		*MODIFICACIONES AL CONVENIO UNICO OE DESARROLLO.* Incorpora las funciones de control a cargo de la SCGF en la inversión desconcentrada a estados y municipios. *CONVENIOS.C.G.F.·ESTADOS.* Promueve y sustenta la constitución de los sistemas estatales de control y evaluación y de los órganos estatal y municipales de control, armonizando las atribuciones de los tres órdenes de gobierno. Se complementa con: *-Atribuciones del órgano estatal de control.* *-Atribuciones del órgano muntcipal de control.*
				Estatal	Organo Estatal de Control Organo M.micipal de Control Organos de Control Desconcentrados de la Administración Pública Federal	*UNIDAD DE CONTROL Y EVALUACION DE LOS COPLADE5.* Armoniza las acciones de las delegaciones de SPP y SCG F con las de los órganos estatal y municipal de control. Constituye y opera el sistema estatal de control con la participación sistemática de los grupos sociales organizados.

Cuadro No. 2

ACCIONES PRIORITARIAS DE CONTROL GUBERNAMENTAL Y PRODUCTOS ESPERADOS DE SU APLICACION EN EL AMBITO ESTATAL

NIVEL DE GOBIERNO	*ACCIONES PRIORITARIAS OE GOBIERNO*	*PRODUCTOS ESPERADOS*
FEDERAL	* Controlar y vigilar el uso de los recursos propios que se apliquen en el estado. buscando eficacia, eficiencia y honestidad, en su caso.	* Mayor eficacia, eficiencia y honestidad en el uso de recursos federales. * Modificación de los patrones de conducta de los servidores públicos.
FEDERAL Y ESTATAL CONJUNTO	* Controlar y vigilar el uso de los recursos federales que se transfieran al estado y sus municipios, a través del convenio único de desarrollo. * Establecer un sistema estatal de control que asegure eficacia. eficiencia y honestidad en la aplicación de recursos. * Captar información e informar sobre los resultados del control de la gestión pública, a los ejecutivos federal, estatal y municipal, y dar respuesta a la participación ciudadana.	* Mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos federales transferidos a estados y municipios. * Difusión sobre las políticas de renovación moral y descentralización de la vida nacional vigentes. * Sistema de control y evaluación establecido y operado. * Organo estatal de control establecido y operado. * Reportes e informes de resultados del control de la gestión pública. * Atención a las quejas y demandas de los ciudadanos. * Revalidación de los objetivos generales de la administración pública y revalidación o modificación del sistema estatal de control.
ESTATAL	* Controlar y vigilar el uso de los recursos propios, buscando que sean aplicados con eficacia, eficiencia y honestidad. * Establecer un órgano estatal de control y órganos municipales del mismo tipo. * Coadyuvar en la vigilancia de la inversión pública federal que se realice en el ámbito territorial, promoviendo la participación ciudadana.	* Mayor eficacia, eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos estatales y municipales. * Organos municipales de centro! establecidos y operando. * Modificación de los patrones de conducta de los servidores públicos estatales y municipales.

- Recursos Federales en Programas Coordinados de Inversión.

- Recursos Estatales en Programas Directos de Inversión.

- Recursos Estatales en Programas Coordinados de Inversión con Federación y Municipios.

- Recursos Municipales en Programas Directos de Inversión.

- Recursos Municipales en Programas Coordinados de Inversión.

A estas acciones de gasto público se asocian las correspondientes de control por orden de atribuciones.

- Acciones directas de control a cargo de la federación: Programas de inversión y servicios, a cargo de las dependencias federales en los estados; programas federales de inversión, coordinados con estados y municipios.

- Acciones directas de control a cargo del Estado: Programas de inversión y servicios realizados con recursos propios; programas federales de inversión coordinados con estados y municipios; programas estatales de inversión coordinados con municipios.

- Acciones directas de control a cargo del municipio: Programas de inversión y servicios realizados con recursos propios; programas coordinados de inversión con el estado.

Como se puede apreciar, las acciones que son sujetas de coordinación intergubernamental en materia de control, son las constituidas por los programas coordinados entre la federación y los estados y entre los últimos y los municipios, las que ameritan de un claro orden de responsabilidades, a efecto de complementar y eficientar las tareas, integrando recursos y procedimientos para cumplir un objetivo único.

El gasto federal coordinado con estados y municipios, que se alude en las líneas anteriores, estuvo constituido hasta 1983, por los siguientes programas del convenio único de desarrollo:

- Programas Estatales de Inversión (PEI); Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); Programa de Atención a Zonas Marginadas (PZM); Apoyos Financieros a Estados y Municipios (AFEM); Programas Estatales de Inversión (PRODES); Programas Sectoriales Concertados (PROSEC); Programa de Empleo en Zonas Urbanas Criticas (PEZUC).

- Para 1984 todos estos programas se engloban en uno solo, bajo la denominación de Programas de Desarrollo Regional.

Si bien el sistema estatal de control considera como objeto central el gasto correspondiente a los programas señalados, su perspectiva y cobertura deberá ampliarse al gasto público como un todo, independientemente del origen de los recursos, respetando las atribuciones federales, estatales y municipales en la materia. De esta manera, se tendrá un efecto global en las distintas acciones que se realicen en territorio estatal, haciendo posible la intervención permanente de control de gestión en los procesos subsecuentes de programación y presupuestación del gasto.

En este marco de trabajo, la secretaría llevará a cabo en el ámbito de las entidades federativas, dos acciones centrales con carácter distinto, pero concurrentes y complementarias:

- El control fiscalizador, que actuará haciendo cumplir de manera directa, las atribuciones relativas a la vigilancia del gasto federal coordinado, conforme a normas, programas y metas, para corregir desviaciones o ilícitos.

- El control preventivo, que actuará de manera coordinada en el ámbito de los órganos de planeación regional de los estados, con la participación conjunta de autoridades federales, estatales y municipales.

- El primero mantiene un carácter intensivo y correctivo a nivel de programa o proyecto específico, apoyándose en tareas de auditoría técnica y contable con inspección de campo para cumplir sus objetivos.

- El segundo mantiene un carácter extensivo y participativo y exige de un efectivo y permanente control de gestión para asegurar el cumplimiento de objetivos.

Esta última vertiente, es la que se vincula de manera directa con la implantación y operación de los sistemas estatales de control, ya que la secretaría, por una parte, ha diseñado los procedimientos institucionales de actuación en materia de fiscalización, control y evaluación del gasto regional, para su aplicación directa, y, por la otra, promueve la respuesta apropiada en la órbita de los gobiernos estatales, de manera de incidir en igualdad de circunstancias, en el mismo propósito.

Componentes del Sistema

Ya se señaló que para alcanzar los objetivos fijados en materia de control y evaluación, es necesario en primer término, partir de una estrategia conjunta que contemple a la inversión pública como un todo, ya sea federal, estatal y municipal, directa o coordinada, en sus diversas modalidades programáticas. En segundo término será necesario reforzar las funciones de control a nivel estatal y municipal, integrándolas con las de orden federal en una sola instancia estatal y complementándolas con la participación ciudadana permanente (Diagrama 1).

Este ordenamiento de componentes se describe a continuación:

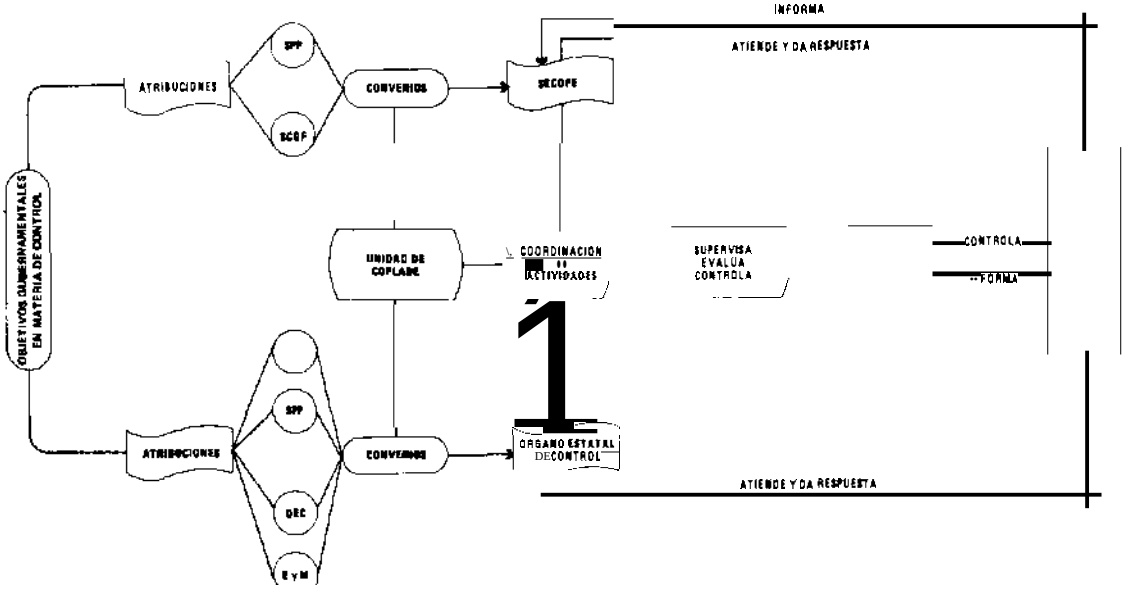
- Fortalecimiento de la Función de Control del Estado

  El fortalecimiento de la función de control interno en los estados, se contempla realizarlo con dos acciones fundamentales: El reforzamiento funcional y orgánico de las dependencias que con funciones de control, operan en las estructuras administrativas estatales, de manera de facilitar y eficientar su función, mediante su ubicación en el nivel jerárquico apropiado y la organización interna adecuada. La adecuación gradual de las funciones de los distintos órganos de gobierno, de manera de reagrupar las funciones de control en una sóla unidad y promover su vinculación apropiada con otros órganos que cumplan las funciones de programación, finanzas y ejecución.

  La proposición y aplicación de tales ajustes es responsabilidad y atribución de los eje-

Diagrama 1

ACCIONES BASICAS PARA EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACION DE SISTEMAS ESTATALES DE CONTROL



cutivos estatales. Se contará para ello con la promoción y apoyo técn ico de la secretaria.

- Implantación y Fortalecimiento de la Función de Control en los Municipios

No obstante las diversas caracterfsticas de los municipios del país, en cuanto a condiciones y recursos disponibles para impulsar el desarrollo, es posible promover a través de las instancias estatales, la implantación y/o mejoramiento gradual de las funciones de control en los ayuntamientos, con el manejo de procedimientos sencillos pero eficientes de registro y vigi lancia, tanto de sus recursos propios, como de otro origen, que se canalicen al territorio municipal. Estas acciones pueden llevarse a cabo en dos vertientes complementarias: Implantación o fortalecimiento de la función de control en los ayuntamientos y la vinculación de estos últimos a los COPLADES, mediante mecanismos de coordinación operativa y la promoción para lograr la participación ciudadana en la vigilancia de la ejecución de las obras que se realizan en su beneficio.

Corresponde a cada gobierno estatal la promoción y el establecimiento de los instrumentos de coordinación, para concertar acciones en materia de control de los ayuntamientos, como parte de los programas de fortalecimiento municipal.

- Integración de las Funciones de Control en el COPLADE

Los campos comu nes de interés de la fsderación y el estado, en materia de control, es posible armonizarlos y complementarlos orgánica y funcionalmente al interior del COPLADE, mediante la incorporación de una unidad administrativa que conjunte las funciones propias del órgano estatal de control, con las de carácter globalizador, a cargo de la secretaria y a su vez a éstas con las de programación-presupuestación a cargo de las delegaciones regionales de la SPP.

Esta unidad quedada bajo la responsabilidad directa de las contralorías estatales, con el apoyo operativo de la SCGF y de la SPP, en materia de control y evaluación y programación y presupwestación, respectivamente.

Corresponde al ejecutivo estatal considerar y promover las adecuaciones procedentes al reglamento interno del COPLADE, a fin de dar lugar a la opción más apropiada para integrar las funciones de control de esa instancia.

- Implantación del Subsistema de Información de Apoyo al Sistema Estatal de Control

La disponibilidad permanente y oportuna de información confiable sobre la obra pública y el ejercicio del gasto, constituye uno de los pilares centrales del sistema estatal de control, ya que permitirá sustentar procedimientos efectivos de control de gestión de las tareas públicas de los tres órdenes de gobierno, y a la vez, apuntalar y mejorar los procesos locales de planeación, programación y presupuestación.

La información que existe en las entidades federativas, útil de alguna manera, se encuentra dispersa, es parcial y obedece a los objetivos particulares del órgano o la Instl-

tuci6n que la maneja, lo que frecuentemente impide su actualización y uso generalizado.

El objetivo de diseñar, implantar y sostener un subsistema de informaci6n de apoyo a, las tareas de control, se centra en la necesidad de integrar en un esquema único, toda la informaci6n relativa a la obra pública y al ejercicio del gasto, que obedezca a los objetivos globales del estado, y se considere como propiedad de este último, responda al interés particular de los 6rganos estatales y federales, se utilice permanentemente en la tarea pública y permita su actualizaci6n dinámica con la participaci6n de todos los involucrados.

El subsistema de informaci6n está constituido por dos elementos fundamentales:

- Informaci6n relativa al ejercicio del gasto durante la etapa de ejecuci6n. Se refiere a la integraci6n de los registroi de asignaci6n de gasto y al gradual mejoramiento, unificaci6n y control de la informaci6n sobre avances físicos y financieros y cierres de ejercicio presupuesta]. Esta acci6n deberá estar apoyada por el catálogo de normas de ejercicio del gasto y de ejecuci6n y de los procedimientos técnicos de control contable y de obra. Se prevé la participaci6n activa de la poblaci6n en el seguimiento de la ejecuci6n de la obra y en el suministro oportuno de informaci6n a nivel 'ocal.

- Informaci6n relativa al inventario estatal de obra pública; se refiere a mantener el registro actualizado de la obra pública, que mediante las distintas acciones de gobierno, se incorpora anualmente al patrimonio de la naci6n. Se orienta fundamentalmente a obtener la informaci6n respectiva disponible en los 6rganos ejecutores federales y estatales, para posteriormente verificarla en campo con la participación de las autoridades municipales y locales. Esta tarea debe mantener un carácter de desarrollo y continuo perfeccionamiento, a fin de promover la activa participación social en el seguimiento y vigilancia de las obras que le son propias a ese sector.

La tarea de implantar, operar y consolidar el subsistema de .informaci6n para el control, es responsabilidad directa del estado, valiéndose para ello de su propio 6rgano de control; de la unidad de control que se establezca en el COPLADE, del apoyo de la SCGF y de la participaci6n de las dependencias federales en el estado y demás órganos estatales conexos. Como soporte permanente del subsistema, se tendrá la participaci6n responsable de autoridades municipales y locales, a efecto de darle permanencia y trascendencia a dicha tarea.

Es importante observar que en la concepci6n del esquema descrito, cada 6rgano de control tiene responsabilidades directas inherentes a sus atribuciones, en cuanto al control de gesti6n de la inversi6n pública de la instancia de gobierno a la que corresponden y se integran para objeto de control del gasto federal coordinado, en una unidad de control al interior del COPLADE, tanto para unificar polrticas e integrar recursos y acciones, como para operar el sistema estatal de control y evaluaci6n.

En este planteamiento, la tarea de control no se orienta únicamente a medir o cuantifi-

:ar variaciones o desviaciones entre lo programado y lo realizado, sino además, a identificar con el soporte suficiente, las causas que originan tales variaciones y su ámbito de responsabilidad, a fin de adoptar y aplicar medidas y decisiones que permitan encauzar cada etapa del proceso, sea de programación, ejercicio o ejecución, al alcance de los objetivos y metas previstos en los planes estatales y nacional de desarrollo.

Procedimientos Genéricos

El gasto federal asociado a programas de inversión coordinados con estados y municipios, mantiene un carácter eminentemente social y en gran parte se canaliza a cubrir las necesidades básicas y de fomento productivo, de las zonas rurales del país; lo que implica la distribución territorial del gasto para atender demandas locales. Aunado a lo anterior y desde el punto de vista programático, el gasto se distribuye en cerca de 95 programas de inversión a cargo de un número elevado de órganos ejecutores estatales y federales.

De esta condición de diversidad y dispersión del ,!lasto, se deriva la necesidad de establecer mecanismos eficientes y suficientes de control con una cobertura amplia.

Lo anterior exige, por una parte, la unificación e integración de todos ios recursos institucionales de control disponibles, para hacerlos operar con distintos intereses, pero para un objetivo único, y, por la otra, un claro orden jurisdiccional en las responsabilidades, para apoyar un efectivo control de gestión en cada instancia.

Así también, ante la necesidad de mantener una cobertura amplia y continua en la vigilancia de la aplicación del gasto a nivel local, se requiere rebasar el ámbito estrictamente gubernamental de control, para involucrar a la población beneficiaria de las acciones de gobierno de esas tareas, superando así, el esquema tradicional de "vigilancia neutra", donde controlado y controlador forman parte de la misma estructura. El control participativo es la única opción que puede dar trascendencia al sistema. En base a lo anterior, se diseñó una estructura operativa constituida por tres niveles interconectados con instancias y procedimientos propios de control.

Vígilançia y Seguimiento Local

Implica movilizar y responsabilizar a la población de las localidades beneficiadas con obras y servicios, en la vigilancia de las mismas, previa información de los compromisos de gasto establecidos. Este nivel, constituido por los comités locales pro-obras y los consejos de vigilancia de los comisarios ejidales, estará vinculado con la instancia municipal de programación y evaluación prevista en la estructura de los COP LAD ES.

Supervisión Técnica

Tarea técnica de medición de avances físicos y financieros, apoyada con inspección de campo; esta actividad estará a cargo de las áreas de supervisión del estado y de las delegaciones de las dependencias federales en el mismo, que al constituirse los órganos de control correspondientes, deberán integrar sus acciones en un objetivo común.

Este nivel se alimenta de la información derivada de las tareas de vigilancia y segui-

miento local, permitiendo un trabajo de campo sistemático y ordenado, orientado a la verificación de las desviaciones encontradas en los reportes de avance físico y financiero. La instancia de control de gestión será el COPLADE, en donde la SCGF y los órganos de control de cada estado, tendrán participación y permanencia en la modalidad de control que ya se describió.

Fiscalización

Este nivel se apoya en tareas de análisis con mayor precisión técnica y contable. Actuará hacia abajo, para corregir anornalras detectadas en los niveles de supervisión y seguimiento, y, hacia arriba, haciendo actuar a las instancias de fincamiento de responsabilidades, con el soporte necesario cuando el caso lo amerite.

Esta tarea está reservada por atribuciones de la ley a la SCGF, en su ámbito de responsabilidad, sin excluir las facultades que en la materia tengan los estados.

Lo fundamental del procedimiento descrito, estriba en un ordenamiento claro de tareas y responsabi Iidades, apoyado con un permanente control de gestión, que permita encauzar las decisiones al cumplimiento correcto de las metas programáticas con la aplicación eficiente de los recursos.

En resumen, las distintas acciones así planteadas, han sido diseñadas para integrar las funciones de control en una sola estrategia global, que permita acreditar las tareas institucionales con los grupos sociales y a la vez, consolidarse en el corto plazo y trascender en el ámbito gubernamental. Con todo ello, se espera lograr como fin último el uso correcto y eficiente del gasto público y el fortalecimiento de la administración pública en sus tres órdenes de gobierno. La función de control presentada en esta opción de coordinación intergubernamental, mantiene un carácter fundamentalmente preventivo y se constituye como proceso conductor de las acciones de gobierno, para dar direccionalidad al gasto público y cumplimiento a las metas y objetivos previstos en el plan nacional de desarrollo.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS Y ADICIONES AL TITULO IV CONSTITUCIONAL

CC. SECRETARIOS DE LA
CMIARA DE SENADORES DEL
CONGRESO DE LA UNION.
PRESENTES.

La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los danos de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

Es esencia de nuestra democracia federal el que las leyes y el gobierno que se da el pueblo atiendan su demanda nacional. Obliga a actuar de inmediato no sólo a los poderes constituidos en sus respectivos ámbitos de competencia, sino antes que nada al Poder Constituyente de nuestro Pacto Federal.

Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz.

Es una realidad la voluntad política inconmovible del pueblo de México y del gobierno que se ha dado por erradicar lo que corrompe los fundamentos de su convivencia social. La administración eficaz de esa voluntad se construirá rápidamente, aunque limitada por el tiempo necesario para llenar los vacíos existen. tes. Pero si las leyes e instituciones, que se da el pueblo no reflejan esa voluntad política, y abren el camino para esa eficacia administrativa, la voluntad será derrotada y el camino estará cerrado.

Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales.

Esta iniciativa de reformas y adiciones a nuestra Constitución Política, conjuntamente con las leyes secundarias consecuentes que estamos sometiéndole al H. Congreso de la Unión, es el primer paso para que la renovación moral se haga gobierno y la sociedad pueda apoyarse en él a fin de que la corrupción no derrote sus derechos.

La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos. Las bases constitucionales vigentes son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad. Si queremos esas garantías tenemos que renovar esas bases.

Hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad; para que sus obligaciones no se disuelvan; y para que el comportamiento honrado prevalezca. Se necesitan bases nuevas por las que la sociedad recurra al Derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener

del gobierno lo que en justicia le corresponde, para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del pueblo.

Sometemos, en consecuencia, esta iniciativa para reformar y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público.

No es. compatible servir en puestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral: o se gobierna o se hacen negocios. Los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que hay que servir los intereses del pueblo.

La guía es el Derecho, síntesis de la moralidad social, y 10 primero es que sus fundamentos constitucionales se actualicen para satisfacer lo que los mexicanos esperamos del servicio público.

Título Cuarto

El Título Cuarto constitucional estableció en 1917, hace casi sesenta y seis años, las bases para responsabilizar a los servidores públicos por el incumplimíento de sus obligaciones para con la sociedad. Desde entonces, uno solo de sus siete artículos ha sido refonnado en tres ocasiones y sólo para regular procedimientos de remota aplicación.

La población del país se ba multiplicado por caai cinco veces así como sus exigencias de tutela por parte del servicio público.

Nuestro pueblo se ha desarrollado en todo. los órdenes, pero "no así el régimen de responsabilidades de lo. servidores público. ante él.

E. impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el título cuarto constitucional que actualmente habla de "las respon.. aabilidades de lo. funcionarios públicos". Se cambia al de "responsabilidades de los servidores públicos" Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, *cargo* o comisión.

La obligación de servir con legalidad, bonradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo e. la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público.

La iniciativa propone reordenar el título cuarto, estableciendo los sujetos a las responaabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dicbas reaponsahilidades y las beses de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidedes políticas y la naturaleza de las sanciones correspondíentee (artículo 110); la .ujeción de los servidores públieos a las sanciones penales y las bases para que no se con. funda su aplicación con represalias políticas (ar. tículoe 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y, finalmente, lo. plazos de prescripción para exigir responasbilidades a servidores público, (artículo 114).

La iniciativa preserva principios y procedimientos constitucionales establecidos para determinar las responeabilidades de los servidores públicos: el juieio político sustanciado en el Congreso de la Unión,· el procedimiento ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos, durante el ·ejercicio de sus encargos, a los

que hay que ofrecer una proteccron constitucional para que la acción penal no se confunda con la acción política, y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

Artículo 108

Propone nuevos principios constitucionales para determinar el alcance personal y federal sobre responsabilidades de los servidores públicos. Para ello es necesario sujetar a responsabilidad a todo servidor público y asentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales.

Son las bases constitucionales para establecer las obligaciones igualitarias a las que deben estar sujetos todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal. Se trata de que todo el que desempeñe una función pública, esté sujeto a las responsabilidades inherentes a ella.

Se propone, de acuerdo con el equilibrio de los poderes constituidos, que los magistrados de los tribunales de justicia locales, también estén sujetos a responsabilidad por violaciones al Pacto Federal y a sus leyes, como actualmente lo están los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales.

También se propone, junto con la propuesta de reforma, del artículo 134, cubrir un vacío sobre las responsabilidades por el manejo indebido de fondos y recursos federales, sujetándolos al mismo principio. Se trata de que nadie que maneje recursos económicos de la Federación quede inmune de las obligaciones de aplicarlos como es debido.

Debemos descentralizar la vida nacional con base en una responsabilidad creciente de los gobiernos estatales y municipales para gobernar democráticamente el destino de sus comunidades. Hemos sometido las iniciativas de reformas constitucionales consecuentes. Pero es inaceptable, tanto para la renovación moral de la sociedad nacional, como para el fortalecimiento de las responsabilidades gubernamentales estatales, confundir la descentralización con una excusa que inmunice de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales.

Artículo 109

La Constitución consagra la soberanía de los estados y la libertad de los municipios para gobernar sobre los asuntos de sus comunidades locales. De acuerdo con ella, corresponde a los gobiernos estatales y municipales, dentro de sus respectivas competencias, hacer propias las demandas de sus comunidades que exigen prevenir y sancionar la corrupción de sus malos servidores públicos, así como preservar los valores nacionales en sus vidas comunitarias.

En consecuencia con el más estricto respeto a la soberanía de los estados que integran nuestro Pacto Federal, pero reflejando, de acuerdo con los principios de nuestra democracia, las demandas de nuestro pueblo, la iniciativa propone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, establezcan las responsabilidades exigibles política, penal y administrativamente por el incumplimiento de las obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia que los servidores públicos deben observar en el desempeñ.o de sus empleos, cargos o comisiones. Lo anterior, junto con las reformas y adiciones propuestas en los artículos 108 y 134, es el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirven sus intereses públicos, bajo cualquier fonna en que se le sirva ya cualquier nivel de gobierno.

En lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades la iniciativa propone eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre "delitos y faltas, oficiales" y "delitos comunes". Establece con claridad que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de su empleo, cargo o comisión o no.

Con ello se propone acabar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados. Esto no implica que la legislación penal no deba atender la demanda popular de establecer un régimen adecuado para prevenir y sancionar la corrupción de servidores públicos, tal y como se propone en el artículo 111.

Por otra parte, se propone el establecimiento de vías políticas y administrativas distintas, y autónomas entre sí para exigir las responsabilidades mediante juicio político sustanciado en el Congreso de la Unión, y mediante procedimiento administrativo para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a cargo de los servidores públicos.

La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellas estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos. Al mismo tiempo, ofrece la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de una misma naturaleza por los procedimientos autónomos facultados para aplicarlas.

Se propone configurar constitucionalmente el "enriquecimiento ilícito" de los servidores públicos como base de sanción para -acabar con cualquier duda que pudiese existir sobre el imperativo de sancionarlo. El régimen actual ofrece bases endebles para pretender combatirla can efectividad por lagunas que permiten enriquecer el patrimonio con cargo al servicio público, sin- la obligación de comprobar los medios lícitos de dicho enriquecimiento. La experiencia muestra que esta debilidad del régimen jurídico derrota la voluntad política cuando se busca sancionar las conductas corruptas y reintegrar al pueblo los bienes que se sustraen del patrimonio nacional. Sancionar el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, cualquiera que sea su fuente, es exigencia ineludible del pueblo.

Artículo 11O

La iniciativa preserva la intervención de ambas camaras al Congreso de la Unión en el juicio político a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de despacho, a los jefes de departamento administrativo, al Jefe del Depwtamento del Distrito Federal, al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Añade como sujetos de responsabilidad política a "los demás servidores públicos que determine la Ley de Responsabilidades". Con ello se busca ampliar el espectro de servidores públicos, que despachan asuntos de interés público fundamental y manejan recursos federales, pero que no están contemplados en la enumeración anterior.

El crecimiento económico y social ha obligado a la expansión no sólo del gobierno sino también de las actividades del Estado. Hay una amplia variedad de servidores públicos cuya conducta es susceptible de responsabilidad política, pero que eUa no está reconocida por nuestro ordenamiento constitucional. El dinamismo en la evolución de la sociedad hace irrazonable prever casuisticamente, a nivel constitúeional, los cargos públicos que pueden comportar responsabilidad política, además de los que establecen los términos vigentes de la Constitución. La actualización de estas responsabilidades de acuerdo con el desarrolJo del país, con la evolución del Estado y con las demandas políticas del pueblo, corresponde al Poder Legislativo constituido.

La iniciativa, además, adecúa la terminología de las instancias instructoras y enjuiciadoras a nuestra cultura jurídica. Propone que la Cámara de Diputados actúe como "Jurado de Acusación" y la Cámara de Senadores como "Jurado de Sentencia", en el juicio sobre responsabilidades políticas, eliminando así la deformación terminológica de la institución del "Gran Jurado" proveniente del derecho anglosajón.

Artículo IU

Propone establecer los principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos. En consonancia con el espíritu de la reforma al título, elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran, manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la Cámara de Diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme utilizándose con fines políticos, tal y como lo previene el texto constitucional vigente.

Se propone establecer dos principios fundamentales para la sanción de los delitos en que incurran los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión. El primero es que las sanciones penales necesariamente deberán graduarse de acuerdo con los beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados por su conducta ilícita, independientemente de los demás elementos que puedan incurrir en la comisión del delito y los cuales debe evaluar el arbitrio judicial. Junto con ello, propone establecer que la sanción económica por los frutos mal habidos de la conducta ilícita de los servidores públicos sea hasta de tres tantos del mismo.

Estos dos principios establecen las bases constitucionales para que las sanciones sean equitativas y preventivas penalizando proporcional y disuasivamente los frutos de la corrupción. Se trata de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico, estableciendo la certidumbre jurídica de que la corrupción del servicio público debe implicar sanciones con costos superiores al lucro obtenido. Sin bases firmes que aseguren que las sanciones aumenten de acuerdo con el producto de la delincuencia a costa del patrimonio del pueblo, las bases para preservar este último y sancionar a quienes lo utilizan para su lucro particular quedarían endebles. Además, las nuevas bases constitucionales propuestas, eliminan la regreeividad que premia la gran corrupción castigando desproporcicnadamente el lucro indebido de menor cuantía.

Por otra parte, se propune eliminar, atendiendo una demanda fundamental para el equilibrio entre los Poderes de la Unión, la potestad expresa del Presidente de la República para pedir la destitución por mala conducta de lo, servidores público, en el Poder Judicial. Es una exigencia de una renovación moral fundamentada en una revígorísacíón de nuestro Estado de Derecho que corresponde garantizar a un Poder Judicial digno y fuerte.

Sin ella, no sería factible establecer las bases para que la discrecionalidad administrativa no degenert en una arbitrariedad que atropelle los derechos de los particulares y sea fuente de corrupción de nuestras instituciones. El fortalecimiento del Poder Judicial y del Juicio de Garantías que exige la renovación moral no es dable sobre las bases de una judicatura responsable ante el Poder Ejecutivo.

Artículo U2

La iniciativa propone aclarar que la protección constitucional necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan servidores públicos que han dejado de despachar asuntos público, de dicha naturaleza.

Establece con claridad que los servicios públicos con esa protección constitucional debida para el adecuado desempeño de su encargo, no disfrutarán de ella cuando estén separados de su empleo, cargo o comisión.

Artículo U3

La iniciativa propone establecer las bases constitucionales que atienden la demanda popular de identificar, investigar y sancionar regularmente por la vía administrativa el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de desempeñar su empleo, cargo o comisión salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad, economía y eficacia. Establece los procedimientos distintivos para identificar los actos u ornisio-

Des en contravención con esas oblígaciones y la naturaleza de las sanciones aplicables. Se proponen los mismos principios de equidad, prevención y progresividad para tratar la conducta corrupta establecidos para las sanciones penales.

Nuestro sistema jundico vigente muestra grandes omisiones en la vía administrativa para prevenir y sancionar la corrupción pública. Hay que establecer uno nuevo que tenga bases sólidas y con efectividad creciente. Es el objetivo de esta reforma constitucional propuesta. Sienta las bases fundamentales para fortalecer y renovar la fiscalización administrativa de acuerdo con las normas de un buen servicio público, así como las bases para identificar y sancionar su cumplimiento de acuerdo con el artículo 134.

El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma del artículo 109. Ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16. Sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, como en el caso de la vía penal. No está sujeto, en consecuencia, a los requisitos procesales del mismo. Establece una vía más expedita para prevenir y sancionar la corrupción pública, que también es sancionabie por la legislación penal. En consonancia *cpn* la autonomía establecida por el artículo 109, las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquier de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar por ellas una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Artículo 114

La iniciativa propone ampliar el término de prescripción para los delitos cometidos por los servidores públicos con fuero durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión de un año a lo que establezca la Ley Penal sin poder nunca ser menor a tres, y establece que la prescripción se interrumpe en tanto se goce del fuero. Lo que busca es restringir la protección constitucional a una garantía procedimental que prevenga meramente la confusión de las acciones políticas y las penales y que no degenere en fuente de inmunidad para los servidores públicos que delinquen.

Por otra parte se propone que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después, para circunscribir su procedimiento al ámbito en el que razonablemente es procedente exigir responsabilidades políticas.

La prescripción de las responsabilidades exigibles administrativamente se regula de acuerdo con el criterio del legislador tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones que las generen. Cuando ellos sean graves en los términos legislativos, los plazos para la prescripción no podrán ser menores a tres años.

Artículo 22

Se propone complementar las reformas al título cuarto estableciendo que la privación del monto de lo ilícitamente apropiado por los servidores públicos no se considera como una pena confiscatoria. Complementa las reformas y adiciones al artículo 109.

Asimismo se hace necesario introducir otras modificaciones, para ajustar las normas vigentes a las reformas que se introducen al título cuarto. Dentro de las facultades del Congreso; resulta necesario reformar el último párrafo de la Base 4a., de la fracción VI del artículo 73, con el objeto de relacionar los casos de destitución de magistrados y jueces con el nuevo Tílulo relativo a Responsabilidad de Servidores Públicos, en razón de que se deroga la parte final del artículo 111 vigente que prevé un régimen especial para funcionarios judiciales.

Por lo que hace a las facultades de la Cámara de Diputados, se reforman éstas en las fracciones V y VII del artículo 74, adecuando la primera de las mencionadas al procedimiento de declaración de procedencia previsto en el nuevo artículo 111 y derogandose la fracción VII, en razón de que desaparece el

procedimiento especial para funcionarios judiciales, mencionado en el párrafo anterior.

En cuanto a las facultades del Senado, se hace lo propio, reformando la fracción VII del artículo 76, para adecuar la participación de la Cámara de Senadores en el Juicio Político previsto en el artículo 110, y a su vez, se deroga la fracción IX, que se refiere al procedimiento especial para funcionarios judiciales que desaparece.

Se deroga la fracción XIX del artículo 89 Constitucional, que establece dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, lo relativo a pedir la destitución por mala conducta de las autoridades judiciales, en razón de que quedaría sin base constitucional por lo antes explicado.

Se contempla la reforma de los artículos 94 en su párrafo final y 97 en su primer párrafo, a fin de relacionar las causas de destitución de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación con el nuevo Título Cuarto Constitucional.

Artículo 127

La iniciativa plantea sujetar la determinación de las remuneraciones del Presidente de la República, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los diputados y senadores al Congreso de la Unión al Presupuesto de Egresos de la Federación, sobre las mismas bases a que están sujetas las remuneraciones de cualquier servidor público. Esta reforma es consecuente con el nuevo principio constitucional de sujetar a los servidores públicos, independiente. mente de su jerarquía o rango a un.régimen equitativo consecuente con sus responsabilidades.

Por otra parte, propone resolver un problema de bases constitucionales establecidas hace casi sesenta y seis años para la adecuada remuneración del servicio público. Ellas deben establecerse a partir de las remuneraciones de los titulares de los Poderes de la Unión, y la disposición que se pretende derogar ha rigidizado esas remuneraciones a niveles irrazonables. Esto, a su vez, ha provocado dificultades en la administración de las remuneraciones.

La seguridad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, su remuneración digna y adecuada, la aptitud para el puesto y la diligencia, responsabilidad y productividad en el desempeño de sus funciones, así como en las condiciones de admisión, promoción y remoción del servicio público, constituyen el cimiento para que el patrimonio del pueblo se maneje como es debido. Para ello es necesario instaurar un servicio civil de carrera que preserve el manejo responsable, profesional, capacitado y eficiente del patrimonio popular, que subordine el interés individual o gremial a los intereses generales y a la Ley. El servidor público debe ser ejemplo de moralidad social, pero debemos ofrecerle condiciones de trabajo dignas y responsables. El pueblo tiene el derecho a que su patrimonio sea manejado por el mejor personal disponible y éste, a su vez, tiene derecho a una remuneración adecuada a su responsabilidad y a su capacidad.

Se propone, en consecuencia, que las remuneraciones a los servidores públicos se sujete- a la Ley y que ellas sean transparentes para que el pueblo conozca lo que les paga por el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Artículo 134

La iniciativa propone el establecimiento de los principios de eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos, así como ampliar el principio de licitación pública abierta para asegurar al Estado las mejores condiciones en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra.

También prevé los casos en que el principio de Iicitación puede ser ineficaz para asegurar las mejores condiciones en el manejo de los recursos del pueblo. La determinación de esos casos no se deja a una discrecionalidad administrativa irrestricta, impidiendo así que los principios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos económicos públicos degeneren

en una arbitrariedad conducente a la corrupción. Se propone establecer, a nivel legislativo, las bases para acreditar aquellos casos en que la licitación no garantice las mejores condiciones económicas para el Estado.

En consonancia con los artículos 108 y 109 sujeta a responsabilidad a todo servidor público que maneje recursos económicos federales de acuerdo con los principios establecidos en este artículo. En conjunto con las reformas y adiciones constitucionales que hemos sometido al Constituyente Permanente, se propone establecer el principio de responaahilidad por el manejo de recursos económicos federales cualesquiera que sea su destino, de acuerdo con el título cuarto propuesto.

Es la hase constitucional para perfeccionar y reajustar los controles programáticos, preeupueetalee, contables y de auditoría sobre la gestión pública. El principio debe ser que las entidades y empresas públicas son las responsables, las garantes fundamentales de que su gestión es honesta y eficaz y que se ciñe a las leyes, programas, presupuestos, concursos, contabilidad del Congreso de la Unión, a las leyes y normas administrativas reglamentarias.

La eficacia para controlar y vigilar el buen manejo del patrimonio del pueblo depende de nuestra capacidad para desarrollar normas eficaces de gestión; de nuesta capacidad para auditar su cumplimiento con seriedad, imparcialidad, rigor y profundidad; de nuestra capacidad para atender con diligencia las denuncias de violaciones a las leyes, a los derechos de quienes compran y venden al Estado; de nuestra capacidad para resarcirlos; y de nuestra capacidad para prevenir y sancionar su atropello. La iniciativa propone establecer las bases constitucionales para desarrollar esa capacidad.

Refonna Constitucional y Renovación Moral

La renovación moral exige que el Estado asuma tres reeponeabílidades fundamentales:

La primera es prevenir la corrupción en sus relaciones con la sociedad. Para ello, la administración pública debe ser honesta, profesional y eficaz; se deben remover cargas burocráticas que agobian a la sociedad Es indispenaahle poner a disposición del pueblo el poder del Estado para que sea el mismo la gran fuente de protección de sus derechos.

La segunda es identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción.

La tercera es utilizar todos los medios a su alcance para que la sociedad, en especial la niñez y la juventud, refuercen su formación en los valores nacionales fundamentales y en 1.. responsabilidades individuales y sociales que ellos imponen.

La reforma constitucional propuesta establece las bases para satisfacer las dos primeras responsabilidades del Estado. Pero el camino por andar es todavía largo.

La exigencia de renovación moral también impone responsabilidades al pueblo, a la sociedad. La inmoralidad social nos afecta a todos y todos tenemos responaahilidad en el cumplimiento de lo que demandamos y exigimos. No podemos señalar exclusivamente 1.. reeponeebílidadee del Estado.

Los fondos públicos y el poder del Estado para actuar conforme al bien común son patrimonio del pueblo, el cual tiene el derecho inalienable sobre ellos. Hacer que los derechos del pueblo prevalescan es tarea fundamental de la renovación moral. Tenemos que reconocer las señales que promueven las desviaéiones tanto en el servicio público como en la vida particular, y debemos prevenir su corrupción corrigiendo esas señales en el funcionamiento del Estado y de la sociedad. El objetivo es que al servidor público y al particular siempre les convenga más comportarse con honradez que corromperse

El Estado mexicano es fuerte y puede renovarse porque el vicio no está en sus fundamentos populares

y constitucionales. Son desviaciones funcionales de esos fundamentos, las que corrompen nuestros valores.

Desde 1910 los mexicanos nos planteamos un proyecto constante de transformación de la sociedad. Lo hicimos Constitución en 1917. Lo institucionalizamos políticamente en 1929. El vigor que dio a nuestra Nación permitió nacionalizar el petróleo y el sistema bancario, hacer la Reforma Agraria, consolidar a las instituciones por encima de las ambiciones personales; permitió evolucionar a gobiernos civiles, generar el ahorro interno y la inversión pública y privada para el desarrollo acelerado, dentro de un marco de protección fundamental a los derechos individuales y sociales.

Muy pocos pueblos en el mundo han construido e institucionalizado un proyecto transformador como el nuestro. Menes aún son los que han sabido mantenerlo vivo, fuerte y sólido a lo largo de este siglo, en medio de los cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos más acelerados que ha vivido la humanidad en toda su historia. Incluso en la actualidad, muy pocos son lo pueblos en el mundo, que como el mexicano, tienen los canales institucionales para expresar su indignación frente a todo aquello que desvía la realización de sus valores, los medios políticos para llevarlo a cabo y la capacidad de renovación de sus estructuras. Volveremos a innovar y a vigorizar, desde la Revolución para la Revolución.

México se ha hecho con renovadores. Zarco y su generación postularon una renovación moral que el pueblo de México quería entonces, como ahora la quiere. Gracias a ella pudo aquella sociedad abandonar las formas retrógradas de la Colonia y entrar en el camino franco de la modernidad de su tiempo. Cárdenas, el demócrata, renueva las instituciones al sumar a la Presidencia de la República, además de las funciones de jefatura de Estado y de gobierno, la del severo y demandante ejercicio de su liderato político y moral en un marco republicano y de inviolable renovación sexenal.

Renovar moralmente es seguir el ejemplo de la generación liberal, con]uárez a la cabeza; las conductas paradigmáticas de Zarco, Arriaga, Ocempo, los Lerdo de Tejada, Zaragoza, González Ortega y tantos otros que siempre pusieron por encima de todo, el interés de la República como valor supremo de la vida pública y privada. Renovaremos ahora siguiendo a Madero, Pino Suárez, Carranza, Cabrera, Bassols y tantos otros ejemplos de la Revolución que vivieron y transformaron de acuerdo con los valores que postularon. Renovaremos con lo mismo y por lo mismo: el amor y la lealtad a la Patria, el honor personal y nacional, el cumplimiento de la palabra comprometida, el respeto a las leyes e instituciones de la República, y la solidaridad con todos los mexicanos.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNION.
PRESENTES:

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 actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil,

y constitucionales. Son desviaciones funcionales de esos fundamentos, las que corrompen nuestros valores.

Desde 1910 los mexicanos nos planteamos un proyecto constante de transformación de la sociedad. Lo hicimos Constitución en 1917. Lo institucionalizamos políticamente en 1929. El vigor que dio a nuestra Nación permitió nacionalizar el petróleo y el sistema bancario, hacer la Reforma Agraria, consolidar a las instituciones por encima de las ambiciones personales; permitió evolucionar a gobiernos civiles, generar el ahorro interno y la inversión pública y privada para el desarrollo acelerado, dentro de un marco de protección fundamental a los derechos individuales y sociales.

Muy pocos pueblos en el mundo han construido e institucionalizado un proyecto transformador como el nuestro. Menes aún son los que han sabido mantenerlo vivo, fuerte y sólido a lo largo de este siglo, en medio de los cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos más acelerados que ha vivido la humanidad en toda su historia. Incluso en la actualidad, muy pocos son lo pueblos en el mundo, que como el mexicano, tienen los canales institucionales para expresar su indignación frente a todo aquello que desvía la realización de sus valores, los medios políticos para llevarlo a cabo y la capacidad de renovación de sus estructuras. Volveremos a innovar y a vigorizar, desde la Revolución para la Revolución.

México se ha hecho con renovadores. Zarco y su generación postularon una renovación moral que el pueblo de México quería entonces, como ahora la quiere. Gracias a ella pudo aquella sociedad abandonar las formas retrógradas de la Colonia y entrar en el camino franco de la modernidad de su tiempo. Cárdenas, el demócrata, renueva las instituciones al sumar a la Presidencia de la República, además de las funciones de jefatura de Estado y de gobierno, la del severo y demandante ejercicio de su liderato político y moral en un marco republicano y de inviolable renovación sexenal.

Renovar moralmente es seguir el ejemplo de la generación liberal, con]uárez a la cabeza; las conductas paradigmáticas de Zarco, Arriaga, Ocempo, los Lerdo de Tejada, Zaragoza, González Ortega y tantos otros que siempre pusieron por encima de todo, el interés de la República como valor supremo de la vida pública y privada. Renovaremos ahora siguiendo a Madero, Pino Suárez, Carranza, Cabrera, Bassols y tantos otros ejemplos de la Revolución que vivieron y transformaron de acuerdo con los valores que postularon. Renovaremos con lo mismo y por lo mismo: el amor y la lealtad a la Patria, el honor personal y nacional, el cumplimiento de la palabra comprometida, el respeto a las leyes e instituciones de la República, y la solidaridad con todos los mexicanos.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNION.
PRESENTES:

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 actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil,

práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Por ello he sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reforma al Título Cuarto Constitucional. Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos se estará a lo que dispone la legislación común.

La Ley de Responsabilidades que se propone desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa de Título Cuarto.

En primer término, liquida la desafortunada confusión entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes", que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales.

RESPONSABILIDADES POLITICAS

En consecuencia, la Ley de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder pú-

blico, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Con fundamento en lo contemplado en el Título Cuarto, se agrega en la iniciativa a los directores generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, considerando que el artículo 93 Constitucional reconoce naturaleza política a sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despachos y jefes de departamento administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión.

Esos funcionarios, dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que más allá de las esferas administrativa y penal, deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redunda en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen .despacho.

Las responsabilidades políticas, que se sancionan con destitución e inhabilitación. se sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el Artículo 16 constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran Jos principios procesales de expeditez, imparcialidad y aediencia.

Conforme a nuestra tradición constitucional y a la vocación de equilibrio del Poder Legislativo, el Juicio Político es desenvuelto bícameralmente, de manera que la H. Cámara de Diputados, erigida en jurado de Acusación, instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que éste resuelva en definitiva.

De otra parte, se incorporan las conductas que la ley en vigor considera que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, añadiéndose una conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa: Las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

La inhabilitación, que junto con la destitución es una de las sanciones políticas que puede imponer la H. Cámara de Senadores, podrá extenderse hasta veinte años.

DECLARACION DE PROCEDENCIA

La iniciativa también regula el procedimiento de declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal.

Se conserva el carácter unicameral del procedimiento de referencia, a fin de que sea expedito y toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional: No resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que,. sin prejuzgar, remueve un obstáculo; se trata de un requisito de procedibilidad.

En caso de que las autoridades comunes lo ahsuelvan podrá el servidor público reasumir sus funciones.

Debe destacarse, además, que en tanto el servidor no haya sido despojado del fuero, no correrá la prescripción, para que así pueda hacerse justicia como si fuere un infractor cualquiera. Lo que se busca es que el fuero temporal para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamenta-

les no se convierta en inmunidad por los delitos que pueden cometer los servidores públicos encargados de ella y, en consecuencia, en burla de la ley.

El procedimiento se ajusta también a los principios procesales de expeditez, audiencia e imparcialidad ya invocados, que orientan tanto a los procesos, como a los procedimientos de naturaleza no jurisdiccional, y que aseguran que decisiones tan graves como el llamado desafuero se tomen con equidad y reflexión.

LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATiVAS

La Iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se propone, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al Artículo 109; ofrece el inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 Y sus resultados no prevén la privación de la lihertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

La Iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas adminiatrativas laa CUBles, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se parte de un catálogo de obligaciones establecídas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución de los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer óegenoe específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Al coordinador de sector también se le confiere facultades limitadas para sancionar tratándose de entidades paraestatales.

Los procedimientos sancionados se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tri-

bunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

El personal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pivote del sistema de responsabilidad administrativa, quedará sujeto, por lo que hace a esta Ley, a la contraloría interna de esta Dependencia.

Por último, es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Las leyes que regulen al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicíal Federal y del Distrito Federal, determinarán los órganos y sistemas sancionadores así COMO las demás cuestiones relativas dentro del plazo señalado en la presente iniciativa.

REGISTRO DE SITUACION PATRIMONIAL

Por otra parte, la Iniciativa responde al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos que rige la Ley en vigor para que se asegure su operatividad y eficacia. Así se evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar BUS bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento: sólo tendrán esa obligación los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales.

Se establece, asimismo, la obligación de presentar esa declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes.

El registro de declaraciones será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por último, la iniciativa recoge la preocupación de reglamentar una práctica muy arraigada que resulta fuente de corrupción y atenta contra la imparcialidad del buen servicio público, por eso prohibe que los servidores públicos reciban dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades que están investídos, a fin de acabar con esa vieja práctica que deteriora la dignidad del servicio público. La violación a ese precepto se equipara al cohecho.

H_ REPRESENTACION NACIONAL:

Estoy cierto de que la sola expedición de leyes, por buenas que sean, no acaba vicios ni prácticas arraigadas; pero también lo estoy, de que sin buenas leyes los compromisos políticos -como lo es la renovación que postulo- corren el riesgo de convertirse en meras prédicas despojadas de efectividad.

Leyes como las que planteo a esa H. Representación tiene también el propósito de que los Poderes de la Unión revitalicen y compartan el compromiso de sanear la vida nacional, de reivindicar los usos republicanos y de responder a una viva demanda popular.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS AL CODIGO PENAL

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.
PRESENTE&:

La renovación moral de la sociedad no es concebible sin un régimen eficaz para prevenir y sancionar la corrupción del servicio público. Establecerlo es columna vertebral para ese mandato del pueblo.

bunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

El personal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pivote del sistema de responsabilidad administrativa, quedará sujeto, por lo que hace a esta Ley, a la contraloría interna de esta Dependencia.

Por último, es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Las leyes que regulen al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicíal Federal y del Distrito Federal, determinarán los órganos y sistemas sancionadores así COMO las demás cuestiones relativas dentro del plazo señalado en la presente iniciativa.

REGISTRO DE SITUACION PATRIMONIAL

Por otra parte, la Iniciativa responde al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos que rige la Ley en vigor para que se asegure su operatividad y eficacia. Así se evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar BUS bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento: sólo tendrán esa obligación los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales.

Se establece, asimismo, la obligación de presentar esa declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes.

El registro de declaraciones será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por último, la iniciativa recoge la preocupación de reglamentar una práctica muy arraigada que resulta fuente de corrupción y atenta contra la imparcialidad del buen servicio público, por eso prohibe que los servidores públicos reciban dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades que están investídos, a fin de acabar con esa vieja práctica que deteriora la dignidad del servicio público. La violación a ese precepto se equipara al cohecho.

H_ REPRESENTACION NACIONAL:

Estoy cierto de que la sola expedición de leyes, por buenas que sean, no acaba vicios ni prácticas arraigadas; pero también lo estoy, de que sin buenas leyes los compromisos políticos -como lo es la renovación que postulo- corren el riesgo de convertirse en meras prédicas despojadas de efectividad.

Leyes como las que planteo a esa H. Representación tiene también el propósito de que los Poderes de la Unión revitalicen y compartan el compromiso de sanear la vida nacional, de reivindicar los usos republicanos y de responder a una viva demanda popular.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS AL CODIGO PENAL

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.
PRESENTE&:

La renovación moral de la sociedad no es concebible sin un régimen eficaz para prevenir y sancionar la corrupción del servicio público. Establecerlo es columna vertebral para ese mandato del pueblo.

El ejercicio de la acción penal es el recurso de última instancia con que cuenta la sociedad para protegerse de la inmoralidad que infringe la ley, que daña SUB legítimos intereses y los de sus miembros. Sólo procede cuando han fallado la adhesión convenida a los valores nacionales, la solidaridad con la Patria y otras políticas y mecanismos para prevenir la.delíncuencia. La persecusión eficaz de la corrupción de los servidores públicos utilizando su' empleo, cargo o comisión, es sólo una parte de la política de renovación moral. Exige antes que nada que la legislación penal contemple como delito de las conductas a través de las que se manifiesta la corrupción pública y estableeca las sanciones efectivas para prevenirla y castigarla.

La legislación penal en el ambito federal y del Distrito Federal fue defiuida hace más de medio siglo. Hay una gran tarea por delante para actualizarla y modernizarla de acuerdo con las exigencias generales de seguridad pública y de rehabilitación social que surgen del desarrollo del país durante los últimos cincuenta años. Pero esa tarea futura no puede ser obstáculo para posponer la prioridad impostergable de establecer las reglas penales eficaces a fin de prevenir y sancionar la corrupción de servidores públicos en el México de nuestros días.

Esto es el objeto de esta iniciativa de ley que reforma y adiciona el Título Décimo del Código Penal, en vigor en el Distrito Federal y que rige en materia federal.

La iniciativa tipifica como delito las conductas públicas ilícitas que ostensiblemente se han desarrollado durante el último medio siglo y que la ley ha ignorado. Establece, sobre bases coherentes, sanciones penales efectivas para prevenir y castigar dichas conductas, en consonancia con las reformas y adiciones al Título Cuarto constitucional en general y al Artículo 111 en particular, que he sometido a la consideración del H. Congreso de la Unión. Esta iniciativa regula, siguiendo esos principios constitucionales, las penas para los delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos o de los daños económicos causados, por su delincuencia, así como la naturaleza preventiva que debe tener su sanción económica.

Las bases generales de la legislación penal vigente no consagran esos principios, lo que, entre otros factores, ha propiciado la delincuencia con cargo al patrimonio del pueblo por parte de quienes deben preservarlo.

TIPOS PENALES NUEVOS

La iniciativa propone tipificar conductas que ostensiblemente sustancian la corrupeión pública pero que hasta hoy han sido soslayadas por la legislación penal vigente. Establece seis delitos nuevos en que puede incurrir la conducta de los servidores públicos: el de "Uso indebido de atribuciones y facultades", el de "Intimidación", el de "Ejercicio abusivo de Funciones", el de "Tráfico de Influencia", el de "Deslealtad", y el de "Enriquecimiento Ilícito".

La tipificación que propone esta iniciativa, así como el catálogo de obligaciones propuesto en la Iníciativa de "Ley Federal de Reeponeebílídadee de los Servidores Públicos", que por separado se envió al H. Congreso de la Unión, toman en consideración las conductas contenidas en la iniciativa de reformas y adiciones al Código Penal, que el ejecutivo Federal sometió a vuestra soberanía en septiembre de este año

El delito de "Uso Indebido de Atribuciones y Facultades", sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía.

El delito de "Intimidación" sanciona al servidor público que mediante la violencia física o moral inhíba a cualquier persona a presentar denuncia, querella o aportar información relativa a un acto ilícito.

El delito de "Ejercicio abusivo de funciones", sanciona el uso del empleo, cargo, o comisión del eervidar público para promover sus intereses económicos personales, los de 8U8 familiares y los de sus afines,

esi como de personas con las que tengan vínculos afectivos o económicos.

El delito de "Tráfico de Influencia" sanciona el uso del empleo, cargo o comisión del servidor público para inducir, promover o gestionar cualquier tramitación o resolución ilícitas de algún negocio público.

El delito de "Deslealtad", sanciona la infidelidad del servidor público tanto por no proporcionar información para prevenir daños graves a los intereses de) Estado, como por sustraer, destruir, difundir, transmitir, ocultar e inutilizar ilícitamente información que el servidor público custodia o a la cual tenga acceso en virtud de su empleo, cargo o comisión.

El delito de "Enriquecimiento ilícito" sanciona la adquisición de bienes cuyo valor exceda notoriamente el monto de los ingresos de los servidores públicos y cuya procedencia legítima no puedan justificar.

ADECUACION DE TIPOS PENALES EXISTENTES

La iniciativa amplía los tipos penales existentes (De "Abuso de Autoridad", "Cohecho" y "Peculado') con conductas ostensiblemente ilícitas pero que no están contempladas por la legislación en vigor.

El delito de "Abuso de Autoridad" se amplía con el otorgamiento de empleos, cargos o comisiones en el servicio público con conocimiento de que no serán desempeñados, con el otorgamiento de acreditaciones falsas en el servicio público y con la contratación de personal inhabilitado.

El delito de "Cohecho" se amplía con la solicitud de cualquier dádiva por parte del servidor público para cualquier tercero.

El delito de "Peculado", se amplía con el uso de fondos públicos y de facultades y atribuciones para regular la economía a efecto de lograr la promoción personal o la denigración de cualquier persona, así como con la distracción de dichos fondos para usos indebidos por parte de quienes los custodian, aunque no sean servidores públicos federales o del Departamento del Distrito Federal.

ELIMINACION y REORDENACION DE CONDUCTAS DELICTUOSAS

La iniciativa elimina la responsabilidad penal de conductas cuya peligrosidad no amerita sanciones penalmente y frente a las cuales la sanción administrativa es más adecuada. Se propone eliminar cuatro fracciones del delito en vigor de "Ejercicio indebido o abandono de Funciones Públicas", referentes a acciones u omisiones en el servicio público que resulta irrazonable sancionar penalmente. Se deja como delito de "Ejercicio Indebido del Servidor Público" sancionando al servidor público que utilice el empleo, cargo o comisión después de que legalmente lo ha dejado de desempeñar.

La aplicación ilícita de recursos públicos queda mejor comprendida en el delito de "Uso indebido de atribuciones y facultades" que en el de "Abuso de Autoridad" en el cual se encuentra enmarcado en la Legislación vigente.

T1PIFlCACION DE LA CORRUPCION ACTIVA

La iniciativa propone sancionar expresamente la.conducta de cualquier persona que promueva la corrupción delictuosa del servicio público, aunque se preserve la integridad del mismo.

No se debe confundir esta conducta con la de coparticipación o coautoría en los delitos cometidos por servidores públicos, pues estas últimas suponen la responsabilidad penal de aquellos.

LA SANCION PENAL A LA CORRUPCION

Las sanciones penales establecidas hace más de medio siglo en vez de prevenir el lucro con el patrimonio del pueblo, lo fomenta. Su esquema es sumamente injusto, ya que prevé sanciones demasiado leves con relación a la peligrosidad y responsabilidad que entrañan

las conductas inmorales de aquellas personas a quienes estando confiada por la sociedad la salvaguarda de 8U orden y la administración de 8U8 recursos, pervierten SUB obligaciones aprovechando su función para satisfacer intereses personales.

Loa esfuerzos fragmentarios para resolver las deficiencias de la legislación penal, en este orden, están condenadas al fracaso, no es con base en adecuaciones aisladas como se podrán obtener 108 efectos disuasivos y sancionadores que se requieren.

Las sanciones propuestas en esta iniciativa, contemplan de manera fundamental la naturaleza de aquellos valores que se pretenden proteger, considerando la infracción delictuosa de las obligaciones de los servidores públicos, en función de los intereses y valores sociales superiores que están bajo su tutela, como son: la honradez en el manejo de los recursos del pueblo y el respeto incuestionable a la ley que debe prevalecer en la actividad de todo servidor público.

Obedeciendo al espíritu de la iniciativa de reformas constitucionales que he sometido al Constituyente permanente, las sanciones penales propuestas permiten que el juzgador tenga un comportamiento sensiblemente distinto ante los fenómenos de baja y alta corrupción.

Estos principios establecen las bases para que las sanciones sean equitativas y preventivas penalizando proporcional y disuasivamente los frutos de la corrupción. Se trata de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico, estableciendo la certidumbre jurídica de que la corrupción del servicio público debe implicar sanciones con costos superiores al lucro obtenido.

Es inaceptable dar igual tratamiento a aquellos servidores públicos que incurren en actos, si bien inmorales, de poca trascendencia para los intereses del pueblo, que aquellos que teniendo a su cargo las más alta. responsabilidades las abandonan para provecho propio.

La corrupción del servicio público debe ameritar las penas más severas cuando el lucro ilícito con cargo a él, alcanza proporciones que socavan gravemente el patrimonio del pueblo, produciendo así daños sociales de toda índole incluyendo los que afectan la vida e integridad personal de los mexicanos. La distracción de recursos públicos para el lucro personal, implica, en la misma proporción de su cuantía, una incapacidad del Estado para atender las demanda. básicas del pueblo. La renovación moral de la sociedad exige que los delincuentes que por su corrupción dejan a los mexicanos más deeprotegídoe sin alimentación, sin salud, sin educación, sin empleo, sean tratados con la máxima severidad.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS AL CODIGO CIVIL

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION.
PRESENTES:

La necesidad de una efectiva renovación moral de la sociedad exige, entre otras medidas, adecuar las normas relativas a la responsabilidad civil que produce el daño moral, por ser imprescindible la existencia de una vía accesible y expedita para resarcir los derechos cuando sean ilícitamente afectados.

El respeto a los derechos de la personalidad, garantizado mediante la responsabilidad civil establecida a cargo de quien los conculque, contribuirá a completar el marco que nuestras leyes establecen para lograr una convivencia en la que el respeto a las libertades no signifique la posibilidad de abuso. que atenten contra las legítimas afecciones y creencias de los individuos ni contra su honor o reputación.

Bajo la denominación de derechos de la persona-

las conductas inmorales de aquellas personas a quienes estando confiada por la sociedad la salvaguarda de 8U orden y la administración de 8U8 recursos, pervierten SUB obligaciones aprovechando su función para satisfacer intereses personales.

Loa esfuerzos fragmentarios para resolver las deficiencias de la legislación penal, en este orden, están condenadas al fracaso, no es con base en adecuaciones aisladas como se podrán obtener 108 efectos disuasivos y sancionadores que se requieren.

Las sanciones propuestas en esta iniciativa, contemplan de manera fundamental la naturaleza de aquellos valores que se pretenden proteger, considerando la infracción delictuosa de las obligaciones de los servidores públicos, en función de los intereses y valores sociales superiores que están bajo su tutela, como son: la honradez en el manejo de los recursos del pueblo y el respeto incuestionable a la ley que debe prevalecer en la actividad de todo servidor público.

Obedeciendo al espíritu de la iniciativa de reformas constitucionales que he sometido al Constituyente permanente, las sanciones penales propuestas permiten que el juzgador tenga un comportamiento sensiblemente distinto ante los fenómenos de baja y alta corrupción.

Estos principios establecen las bases para que las sanciones sean equitativas y preventivas penalizando proporcional y disuasivamente los frutos de la corrupción. Se trata de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico, estableciendo la certidumbre jurídica de que la corrupción del servicio público debe implicar sanciones con costos superiores al lucro obtenido.

Es inaceptable dar igual tratamiento a aquellos servidores públicos que incurren en actos, si bien inmorales, de poca trascendencia para los intereses del pueblo, que aquellos que teniendo a su cargo las más alta. responsabilidades las abandonan para provecho propio.

La corrupción del servicio público debe ameritar las penas más severas cuando el lucro ilícito con cargo a él, alcanza proporciones que socavan gravemente el patrimonio del pueblo, produciendo así daños sociales de toda índole incluyendo los que afectan la vida e integridad personal de los mexicanos. La distracción de recursos públicos para el lucro personal, implica, en la misma proporción de su cuantía, una incapacidad del Estado para atender las demanda. básicas del pueblo. La renovación moral de la sociedad exige que los delincuentes que por su corrupción dejan a los mexicanos más deeprotegídoe sin alimentación, sin salud, sin educación, sin empleo, sean tratados con la máxima severidad.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS AL CODIGO CIVIL

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION.
PRESENTES:

La necesidad de una efectiva renovación moral de la sociedad exige, entre otras medidas, adecuar las normas relativas a la responsabilidad civil que produce el daño moral, por ser imprescindible la existencia de una vía accesible y expedita para resarcir los derechos cuando sean ilícitamente afectados.

El respeto a los derechos de la personalidad, garantizado mediante la responsabilidad civil establecida a cargo de quien los conculque, contribuirá a completar el marco que nuestras leyes establecen para lograr una convivencia en la que el respeto a las libertades no signifique la posibilidad de abuso. que atenten contra las legítimas afecciones y creencias de los individuos ni contra su honor o reputación.

Bajo la denominación de derechos de la persona-

lidad se viene designando en la doctrina civilista contemporánea y en algunas leyes modernas, una amplia gama de prerrogativas y poderes que garantizan a la persona el goce de sus facultades y el respeto al desenvolvimiento de su personalidad física y moral. La persona posee atributos inherentes a su condición que son cualidades o bienes de la personalidad y que el derecho positivo debe reconocer y tutelar adecuadamente mediante la concesión de un ámbito de poder y el deber general de respeto que se impone a los terceros, el cual, dentro del derecho civil, deberá traducirse en la concesión de un derecho subjetivo para obtener la reparación en caso de transgresión.

La reparación del daño moral se logra a base de una compensación pecuniaria, de libre apreciación por el Juez. Hoy este principio es unánimemente admitido por las legislaciones y por la jurisprudencia, desechando los escrúpulos pasados en valorar pecuniariamente un bien de índole espiritual.

Nuestro Código Civil vigente, al señalar que la reparación del daño moral sólo puede intentarse en aquellos casos en los que coexiste con un daño patrimonial y al limitar el monto de la indemnización a la tercera parte del daño pecuniario, traza márgenes que en la actualidad resultan muy estrechos y que las más de las veces impiden una compensación equitativa para los daños extrapatrimoniales.

El Ejecutivo a mi cargo considera que no hay responsabilidad efectiva cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente su cumplimiento, que la responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o inadecuación en las sanciones frente a su incumplimiento. Por congruencia COn lo anterior, en materia de responsabilidades por daño moral es necesario ampliar las hipótesis para la procedencia de la reparación. Lo anterior es particularmente importante en los casos en que a través de cualquier medio, incluyendo los de difusión, se ataca a una persona atribuyéndole supuestos actos, conductas o preferencias, consideradas como ilegales o víolatoriea de los valores morales de la sociedad.

Por lo anterior, en ejercicio de la facultad que me confiere la Fracción 1 del Artículo 7I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a ese honorable Congreso, por el digno conducto de ustedes, la presente

INICIATIVA DE REFORMA A LOS ARTICULOS 1916 y 2116 DEL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL

ARTICULO UMCO. Se reforman lo. artículos 1916 y 2II6 del Código Civil para el Distito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, para quedar como sigue:

ARTICULO 1916. Por daño moral se entiende l. lesión que una persona sufre en sus derechos de la personalidad tales como sus sentimientos, afecciones, creencias, decoro, honor, reputación, secreto de su vida privada e integridad física, o bien, en la consideración de sí misma.

Cuando un acto u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante un pago compensatorio en dinero.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y solo pasa a los herederos de la víctima si existe litispendencia.

El monto del pago compensatorio lo determinaré el Juez en forma prudente, tomando en cuenta los derechos lesionados, la intencionalidad o el grado de culpabilidad del agente, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor o reputación, el Juez ordenará,

con cargo al demandado, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios infonnativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el Juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

ARTICULO 2116. Al fijar el valor y el deterioro de una COBa, no se atenderá al precio estimativo o de afección, a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con el objeto de lastimar la afección del dueño; el aumento que por estas causas se haga, se determinará conforme a lo dispuesto por el artículo 1916.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 2 de diciembre de 1982.

Sufragio Efectivo. No Reelección

El Presidente Constitucional de los
Estados Unidos Mexicanos
MIGUEL DE LA MADRID H.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

CC. SECRETARIOS
DE LA CAMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNION.
PRESENTES.

En la misma medida en que el Estado mexicano, en cumplimiento de los principios revolucionarios consagrados en la Constitución General de la República, ha venido asumiendo la función rectora y de promoción del desarrollo, el Ejecutivo a mi cargo tiene la convicoión de que la Administración Pública debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno.

En cumplimiento del mandato que me ha sido conferido por la Nación y en respuesta a las demandas recogidas en el marco de Consulta Popular que se sintetizan en la necesidad de reafinnar nuestro nacionalismo, considero indispensable planear de manera democrática todos los aspectos de la vida nacional, con especial énfasis en su descentralización, que nos permita alcanzar un desarroUo integral y lograr una sociedad igualitaria y moralmente renovada, exigencia inaplazable del pueblo de México

El proceso de reestructuración de la Administración Pública Federal que propongo, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad; aprovechar lo mucho que se ha logrado, rectificar lo que no ha funcionado, y hacer las innovaciones indispensables. El aparato público se conducirá conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, en la revisión de las atribuciones que se propone modificar se busca que desde su expresión se atienda a los criterios de política sustantiva que esta administración imprimirá a su gestión.

Por ello, he presentado ante esa H. Cámara diversas iniciativas de reformas constitucionales que tienden a incrementar la participación de los estados y municipios en las decisiones nacionales, a precisar la rectoría del Estado en la atención de los problemas económicos del país, a sentar las bases con las que

con cargo al demandado, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios infonnativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el Juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

ARTICULO 2116. Al fijar el valor y el deterioro de una COBa, no se atenderá al precio estimativo o de afección, a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con el objeto de lastimar la afección del dueño; el aumento que por estas causas se haga, se determinará conforme a lo dispuesto por el artículo 1916.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 2 de diciembre de 1982.

Sufragio Efectivo. No Reelección

El Presidente Constitucional de los
Estados Unidos Mexicanos
MIGUEL DE LA MADRID H.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

CC. SECRETARIOS
DE LA CAMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNION.
PRESENTES.

En la misma medida en que el Estado mexicano, en cumplimiento de los principios revolucionarios consagrados en la Constitución General de la República, ha venido asumiendo la función rectora y de promoción del desarrollo, el Ejecutivo a mi cargo tiene la convicoión de que la Administración Pública debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno.

En cumplimiento del mandato que me ha sido conferido por la Nación y en respuesta a las demandas recogidas en el marco de Consulta Popular que se sintetizan en la necesidad de reafinnar nuestro nacionalismo, considero indispensable planear de manera democrática todos los aspectos de la vida nacional, con especial énfasis en su descentralización, que nos permita alcanzar un desarroUo integral y lograr una sociedad igualitaria y moralmente renovada, exigencia inaplazable del pueblo de México

El proceso de reestructuración de la Administración Pública Federal que propongo, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad; aprovechar lo mucho que se ha logrado, rectificar lo que no ha funcionado, y hacer las innovaciones indispensables. El aparato público se conducirá conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, en la revisión de las atribuciones que se propone modificar se busca que desde su expresión se atienda a los criterios de política sustantiva que esta administración imprimirá a su gestión.

Por ello, he presentado ante esa H. Cámara diversas iniciativas de reformas constitucionales que tienden a incrementar la participación de los estados y municipios en las decisiones nacionales, a precisar la rectoría del Estado en la atención de los problemas económicos del país, a sentar las bases con las que

éste controlará las actividades de dependencias y entidades, y a definir en el ámbito de la administración pública las normas de su renovación moral.

Definidas las prioridades del programa de gobierno a mi cargo y consciente de que la administración es el medio orgánico que tiene el Estado para cumplir los fines políticamente deseables, presento en esta Iniciativa las bases para que sea factible la modernización y el ajuste de la misma, redefiniendo las responsabilidades de las dependencias que la integran, y fijando nuevas competencias, lo que permitirá hacer frente, con capacidad y decisión, a la problemática del país y atender los requerimientos ciudadanos oportunamente expresados.

Así la renovación moral de la sociedad, demanda reiterada del pueblo de México que he recogido como un compromiso de mi gobierno, se traduce inicialmente en el ámbito de la Administración Pública en dos medidas fundamentales que pongo a consideración de esa H. Cámara: la creación de la secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera.

No se pretende que estas medidas sean la solución total y definitiva a las necesidades que en esta materia demanda la Administración Pública, pero sí en cambio, una base para una estructura moderna de control que requiere de un periodo de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y la revisión constante de los procedimientos y prácticas de control.

Las reformas propuestas a la Ley Orgánica implican cambios estructurales que darán origen a órganos, instrumentos y procedimientos, cuya operación demanda personal eficiente y honesto, con un alto sentido de responsabilidad y solidario con los programas del Plan de Gobierno, por lo que se ha estimado' conveniente proponer se dote a la Secretaría de Programación y Presupuesto de atribuciones integrales para regular la administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de modo tal que le permita el establecimiento de un servicio público de carrera en el país, que de manera sistemática seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione, según el caso, al personal al servicio del Estado.

Para armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal, se requiere integrar en una Secretaria de Estado, como se propone en el Artículo 32 bis, facultades para normer y vigilar el funcionamiento y 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.

Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de 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 recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, será precisamente establecer la 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.

Las atribuciones con que se dota de competencia a la Secretaría de Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto público federal, tienen las Secretarias de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Esta integración incluye los recursos humanos, financieros y materiales existentes, por lo que su creación no implica recargar el aparato burocrático.

La circunstancia de que a través de la Secretaría

de ContralorÍa General de la Federación se logre ensamblar al conjunto de acciones que en materia de control realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las coordinaciones de sector, permite esperar que las contralorías de estas coordinaciones se conviertan en las orientadoras de los servicios de fiscalización interna que se han institucionalizado en cada dependencia y entidad, según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gaato Público Federal.

En consecuencia, se pretende dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad, órgano y unidad administrativa tienen los funcionarios y empleados con respecto a la aplicación eficiente del Gasto Público, del manejo de los presupuestos de egresos, y de la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales. Por ello, la facultad de dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Federal, al conferirse, conforme a un esquema unitario de control, a la Secretaría de Contraloría General de la Federación, ubica en ésta la facultad para fincar las responsabilidades correspondientes.

El esquema sectorial, criterio integrador de la organización de la Administración Pública Federal, del cual son parte fundamental las dependencias de orientación y apoyo global, se refuerza con la adición de la Secretaría de Contraloría General de la Federación como globalizadora en materia de control.

El mismo propósito de consolidar el esquema sectorial, sustenta, además de la creación de la Secretaría de ContraIoría General de la Federación, las modificaciones que en el ámbito de competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto se plantean en la presente Iniciativa.

Las reformas pretenden adaptar sus facultades a las exigencias de la visión de conjunto que demanda la planeación del desarrollo y su financiamiento. De aquí que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le adicionan las atribuciones de proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando los requerimientos del gasto público que hubiera previsto la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que la previsión de los ingre-80s del Estado atienda el proceso preeupueetal y programático y aún más, que amhos procuren la sanidad de las finanzas públicas.

Complementariamente se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer los criterios, precios y tarifas para los hienes y servicios de la Administración Pública Federal, baciendo participar en su determinación a las dependencias competentes.

Consecuentemente con la reforma al Artículo 28 Constitucional, se integra cabalmente la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo correspondiente a planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, dentro del que se comprende al Banco de México, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas del servicio público de banca y crédito.

La auténtica voluntad de establecer en la Administración Pública Federal como método de gobierno la planeación democrática, en donde habran de fijarse, apoyados en la participación social y en la consulta popular, los objetivos nacionales, estrategias de desarrollo, prioridades, programas, acciones, recursos y responsables que sustentan el espíritu de algunas de las formas que se plantean a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En mérito de los principios fundamentales del federalismo, el diseño de las bases de actividad pública en el ámbito regional y la propia modernización de la Adminiatración Pública, requieren se

prevea la posibilidad de que también los gobiernos municipales, con la participación de sus correspondientes gobiernos estatales, celebren convenios de coordinación de acciones con la Federación, cuando se requiera.

Ello permitirá realizar un esfuerzo más para acompasar la programación sectorial con la programación regional y lograr que los estados y los municipios amplíen su participación en las tareas de desarrollo nacional que a todos involucra. Este nuevo cometido habrá de revitalizar su función dentro del Federalismo, favoreciendo la democratización integral en el proceso de desarrollo nacional a partir de la célula básica de nuestra organización política: el Municipio.

Por lo que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto en su caracter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo, las modificaciones que se proponen, pretenden simplificar los términos y establecer las diferencias de grado que existen entre la facultad de proyectar la planeación citada y aquélla de proyectar y coordinar la ejecución de los programas, y señalan una directriz más clara en el sentido de orientar la coordinación de acciones del Ejecutivo Federal con loa Ejecutivos Locales, atendiendo a las necesidades de desarrollo integral que se presenten en las distintas regiones que conforman el territorio nacional.

Se propone adicionar a las facultades que dan contenido al proceso de planeación, atribuido a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la reglamentación integral del gasto público, al concentrar en ésta la competencia para establecer las normas sobre la planeación, la programación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación de las obras públicas, así como de las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencíae y entidades de la Administración Pública Federal; la fiscalización y control de las obras públicas y de las adquisiciones se transfieren a la Secretaría de Contraloría General de la Federación, con la coordinación, en su caso, de las dependencias globalizadoras.

Asimismo, y dada su naturaleza de dependencia globalizadora, se complementan sus facultades normativas con las correspondientes a la promoción de la aplicación de políticas y directrices que para el proceso de modernización de la Administración Pública Federal, vaya determinando el Ejecutivo a mi cargo.

Otra de las prioridades que la situación económica nos demanda hoy con mayor exigencia, tanto para el mediano como para el largo plazos, a riesgo de caer en una atrofia de difícil recuperación, es acelerar el desarrollo de la industria nacional con alta productividad, enfocada y alentada a satisfacer directamente nuestras necesidades industriales; así como el acceso competitivo, sostenido y ventajoso de nuestros productos a los mercados internacionales.

La política del nuevo gobierno busca fortalecer sus acciones para impulsar el comercio exterior y revitalizar con realismo los instrumentos de política económica con que el Estado cuenta para fomentar y promover el desarrollo de la industria nacional.

Por ello y ante la problemática funcional de la separación de estas políticas se pretende reintegrarlas, por lo que se desprenden de la actual Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial del país, las que se incorporan a la hoy Secretaría de Comercio, que se propone transfonnar en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Con el establecimiento de una competencia administrativa avocada a los fines señalados, se pretende además complementar las atribuciones que permitan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial atender necesidades sociales que no admiten dilación, por lo cual se propone coordinar de manera más articulada los elementos indispensables, para que en materia de regulación por parte del Estado de los procesos de distribución y de consumo de productos básicos y de uso popular, se apliquen los instrumentos de política económica más eficientemente, con la participación de las instancias estatales y municipales.

Se requiere lograr de manera corresponseble una más efectiva protección del poder adquisitivo de las clases populares en todos los confines del país, así como organizar racionalmente el abasto de los alimentos básicos de la población; en este sentido, se introducen modificaciones para que en la vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al control de precios de artículos de consumo y uso popular, sea factible el auxilio de las autoridades 10cales.

Complementariamente, y dado que en la diversificación de las fuentes de generación de energía se, han registrado esfuerzos de expansión que nos impone sostenerlos con el máximo cuidado en el futuro, y ante la circunstancia de que los recursos naturales en su conjunto se deben continuar utilizando con carácter de instrumento estratégico del desarroUo, he considerado necesaria la delimitación del área de los energéticos, de la minen. y de la industria básica y estratégica del Estado, en una competencia administrativa que se atribuya a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a fin de fortalecer por una parte, la función rectora del gohiemo en el proceso de desarrollo y por la otra, redistribuir mejor los beneficios que de su explotación se obtengan.

A tal efecto se plantea integrar esta Secretaría partiendo de las facultades que tiene la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para administrar el dominio directo del subsuelo.

El desarrollo económico del país ha traído al pueblo de México una mejora notable en la ..tisfacción de sus necesidades básicas, tanto físicas como soeíales; sin embargo, dicho progreso no debe sustentarse en una producción de bienes y servicios a partir de una explotación inadecuada de 101 recursos naturales que origine su deterioro y una creciente contaminación del medio ambiente; de ahí la necesidad de integrar en un solo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial de la República, como medida para que con carácter integrador de los elementos de protección del medio ambiente y la ecología, se apoyen en forma congruente las acciones del desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo primordial lo constituye precisamente el mejoramiento de la calidad de la vida de la población.

Por ello, se propone transformar a la actual Secretarí a de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en una dependencia que además del desarrollo urbano y los asentamientos humanos, se complemente con las facultades relativas a la protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la conducción de la política de vivienda, dando origen a la Secretaría de DesarroUo Urbano y Ecologís.

Consecuentemente, a dicha Secretaría se le atribuyen las facultades para preservar los recursos forestales, de la flora y de la fauna silvestres con que cuenta la geografía nacional, y contrarrestar de manera decidida los efectos nocivos de la excesiva concentración industrial.

En atención al propósito de descentralizar la vida nacional se pretende asimismo una participación activa de los gobiernos estatales y municipales en la definición y desarrollo de programas de vivienda, y de agua potable y alcantarillado, que respondan a su propia problemátcia y al manejo del sistema de reservas territoriales.

Resulta en igual orden de importancia la adición que se propone para que dicha Secretaría, además de promover el desarrollo urbano de la comunidad, esté facuItada para fomentar la organización de cooperativas de vivienda y materiales de construcción, a fin de coadyuvar a resolver los agudos problema que en este renglón se presentan en nuestro país.

En materia de comunicaciones y transportes, se propone la reubicación de algunas facultades que complementen el ámbito de atribuciones de la Secretaría, con las concernientes a la construcción, mantenimiento y coneersecíén de carreteras y aeropuertos, actualmente de la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con lo

cual se conforma un campo de atribución que la responsabiliza cabalmente de la conducción de la politica de desarrollo del sistema de comunicaciones y transportes a nivel nacional y en su vinculación con el exterior.

Para apuntalar un sistema nacional que haga posible el acceso igualitario de todos los mexicanos a los servicios de salud, se propone fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en materia de salubridad general, servicios médicos y asistencia social, complementando sus facultades normativas y de inspección con las que requiere para coordinar los programas de atención a la salud que presta la Administración Pública Federal, así como impulsar una mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la operación coordinada de estos programas.

La iniciativa que se somete a la consideración de esa H. Cámara prevé también la modificación del ámbito de competencia (le la Secretaría de Gobernación, con el firme propóetío de hacer, dentro de un marco de respeto irrestricto a la libertad de expresión y de prensa, más accesible, -fluida y abierta la comunicación social sobre la actividad gubernamental, para que con la concurrencia responsable de los medios informativos se propicie la participación social como sustento necesario para el ejercicio de la democracia.

Para este efecto, se complementan las facultades de dicha Secretaría en su carácter normativo, como responsable de definir políticas y directrices que orienten a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el desarrollo de sus programas de comunicscaen social, bajo esquemas complementarios e integrales.

Al mismo tiempo, se atiende la necesidad de vigorizar las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria, para que promueva, de manera más eficaz, la organización agraria de los campesinos y aumente su capacidad para resolver en forma más expedita la problemática jurídica y social que implica la tenencia de la tierra.

Las modificaciones que se plantean en el ámbito de competencia de la Secretaría de la Reforma Agrada, pretenden también sentar las bases para un proceso gradual de mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la solución de los problemas agrarios.

Otro conjunto de modificaciones que contiene la presente Iniciativa, tiene por objeto atribuir el manejo de los instrumentos de promoción y fomento a las dependencias responsables, para imprimir un mayor dinamismo a los sectores económicos productivos. Se redefine en diversos artículos de la Ley, la facultad de las Secretarías correspondientes. respecto del fomento de las actividades agropecuarias, industriales, comerciales, turísticas y pesqueras, para participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corrcsponsable de las finanzas públicas globales, en la determinación del monto de los estímulos fiscales para cada sector y una vez que éstos se decidan a la luz de las necesidades y prioridades de conjunto, las propias dependencias a que corresponda administren su otorgamiento y vigilen y evalúen los efectos reales de su aplicación.

Con respecto a la Administración Pública Paraestatal, y sin menoscabo de la responsabilidad sectorial, se propone modificar el Artículo 48 para hacerlo consecuente con el sistema de contralon'a general, determinándose así que la vigilancia de la participación estatal corresponde a un comisario designado por el Secretario Coordinador del Sector correspondiente, de común acuerdo con el Secretario de la ContralorÍa General de la Federación.

Conscientes de que los criterios de sectorización de las entidades paraestatales, que introdujo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituyen uno de los avances más significativos en el esfuerzo de modernización del aparato administrativo del Gobierno Federal, ya que 'ian permitido simplificar y hacer más eficiente la coordinación y el control de las entidades por parte de las dependencias de la administración central, nos proponemos seguir fortaleciendo este proceso, dotando de una

mayor capacidad de coordinación a las dependencias en el nivel sectorial; para ello se adiciona en el Artículo 50 de la Ley, la facultad que permite a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, organizar a las entidades paraestatales que les correspondan, agrupándolas en subsectores que atiendan a la naturaleza de sus propias actividades.

El Artículo 55, por su parte, innova la actual disposición en cuanto a que establece como responsabilidad de los consejos, juntas directivas o equivalentes, la de desarrollar la programación estratégica y supervisar la marcha normal de las entidades paraestatales y facultan a los coordinadores sectoriales para establecer, cuando sea necesarie, comités técnicos cspecializados, con dependencia directa de dichos consejos o juntas directivas, para que los apoyen en el cumplimiento de esta nueva responsabilidad.

Por lo que se refiere a la búsqueda de la eficiencia de las empresas públicas y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, se propone establecer comités mixtos de productividad integrados por representantes de la administración y de los sindicatos, para la atención de problemas de administración y organización de los procesos productivos, y de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos en dichas entidades, responsabilizando al coordinador sectorial de la vigilancia de su integración y funcionamiento.

Estoy convencido de que la Administración, como técnica auxiliar de la política, cubre su sentido más profundo cuando se pone al servicio de los objetivos de la sociedad. Su papel no se circunscribe a hacer bien las cosas, pues debe tener el sentido ético y político de determinar para qué y para quién se hace.

Un país que aspira a instaurar una sociedad igualitaria no puede tolerar el desorden, la descoordinación, la improvisación y mucho' menos la desviación de recursos del patrimonio nacional por el contrario, debe modernizar su aparato administrativo atendiendo a los fmes políticos de la sociedad, para hacerlo más apto y evitar que los ajustes administrativos obedezcan solo a un prurito efícientista.

Si bien es cierto que la sola voluntad política expresada en un mandato legal no significa que la administración se vuelva más eficaz, también lo es que en un estado de derecho tal decisión es el inicio de un proceso de transformación política, económica y social, de cuya responsabilidad la Nación entera participa.

CONTROL DE LEGITIMIDAD O DE OPORTUNIDAD

Agustín A. Gordillo

1. ¿Dónde poner el énfasis?

Cualquiera sea la formación o la profesión del estudioso que se acerca al análisis del tema, es común que no ponga en duda la necesidad de efectuar control de la legalidad o legitimidad de los actos de las empresas públicas, y que sólo cuestione, en cambio, la existencia o el alcance del control de gestión, mérito u oportunidad[1].

La doctrina europea más antigua señalaba principalmente el control de oportunidadé: la doctrina la-

1. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en el libro *Las Empresas Estatales* en *América Latina*, Caracas, 1979, pág. 172, observa con carácter general que "El énfasis en la legalidad del gasto ha sido la costumbre arraigada en los organismos fiscalizadores externos. Pero en los últimos años se ha ido afianzando la tendencia a introducir nuevos conceptos de control de mérito, oportunidad o geetíón". El énfasis en el control de legalidad también aparece nítido en el libro de Silva Cimma, Enrique: *Control público*, Caracas, 1976, pág. 29 Y eígs. Sin embargo, y como concluye el propio libro del CLAO citado, "esas tendencias se dan más en la intención que en la realidad, aun en los países en que el nuevo énfasis ha encontrado lugar en la legislación", como sería el caso de Venezuela, Ecuador y Perú: CLAD, *op, cít.*, pág. 177

2. La obra clásica en materia de control admíníatratívo, el libro de Maspétiol, Roland y Laroque, Pierre: *La tutelle administretice*, París 1930, señala en primer lugar el control

mayor capacidad de coordinación a las dependencias en el nivel sectorial; para ello se adiciona en el Artículo 50 de la Ley, la facultad que permite a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, organizar a las entidades paraestatales que les correspondan, agrupándolas en subsectores que atiendan a la naturaleza de sus propias actividades.

El Artículo 55, por su parte, innova la actual disposición en cuanto a que establece como responsabilidad de los consejos, juntas directivas o equivalentes, la de desarrollar la programación estratégica y supervisar la marcha normal de las entidades paraestatales y facultan a los coordinadores sectoriales para establecer, cuando sea necesarie, comités técnicos cspecializados, con dependencia directa de dichos consejos o juntas directivas, para que los apoyen en el cumplimiento de esta nueva responsabilidad.

Por lo que se refiere a la búsqueda de la eficiencia de las empresas públicas y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, se propone establecer comités mixtos de productividad integrados por representantes de la administración y de los sindicatos, para la atención de problemas de administración y organización de los procesos productivos, y de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos en dichas entidades, responsabilizando al coordinador sectorial de la vigilancia de su integración y funcionamiento.

Estoy convencido de que la Administración, como técnica auxiliar de la política, cubre su sentido más profundo cuando se pone al servicio de los objetivos de la sociedad. Su papel no se circunscribe a hacer bien las cosas, pues debe tener el sentido ético y político de determinar para qué y para quién se hace.

Un país que aspira a instaurar una sociedad igualitaria no puede tolerar el desorden, la descoordinación, la improvisación y mucho' menos la desviación de recursos del patrimonio nacional por el contrario, debe modernizar su aparato administrativo atendiendo a los fmes políticos de la sociedad, para hacerlo más apto y evitar que los ajustes administrativos obedezcan solo a un prurito efícientista.

Si bien es cierto que la sola voluntad política expresada en un mandato legal no significa que la administración se vuelva más eficaz, también lo es que en un estado de derecho tal decisión es el inicio de un proceso de transformación política, económica y social, de cuya responsabilidad la Nación entera participa.

CONTROL DE LEGITIMIDAD O DE OPORTUNIDAD

Agustín A. Gordillo

1. ¿Dónde poner el énfasis?

Cualquiera sea la formación o la profesión del estudioso que se acerca al análisis del tema, es común que no ponga en duda la necesidad de efectuar control de la legalidad o legitimidad de los actos de las empresas públicas, y que sólo cuestione, en cambio, la existencia o el alcance del control de gestión, mérito u oportunidad[1].

La doctrina europea más antigua señalaba principalmente el control de oportunidadé: la doctrina la-

1. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en el libro *Las Empresas Estatales* en *América Latina*, Caracas, 1979, pág. 172, observa con carácter general que "El énfasis en la legalidad del gasto ha sido la costumbre arraigada en los organismos fiscalizadores externos. Pero en los últimos años se ha ido afianzando la tendencia a introducir nuevos conceptos de control de mérito, oportunidad o geetíón". El énfasis en el control de legalidad también aparece nítido en el libro de Silva Cimma, Enrique: *Control público*, Caracas, 1976, pág. 29 Y eígs. Sin embargo, y como concluye el propio libro del CLAO citado, "esas tendencias se dan más en la intención que en la realidad, aun en los países en que el nuevo énfasis ha encontrado lugar en la legislación", como sería el caso de Venezuela, Ecuador y Perú: CLAD, *op, cít.*, pág. 177

2. La obra clásica en materia de control admíníatratívo, el libro de Maspétiol, Roland y Laroque, Pierre: *La tutelle administretice*, París 1930, señala en primer lugar el control

tinoamericana, si bien menciona tanto el control de legitimidad como el de oportunidad o mérito en paridad de principio[3], sin perjuicio de distinguir a veces control de gestión como un concepto diferente a los anteriores'", 10 cierto es que termina enfatizando el control de legalidad[5].

Bajo una u otra expresión, las sociedades latinoamericanas padecen por igual de un excesivo énfasis puesto exclusivamente en el cumplimiento del orden jurídico, con el alcance de olvidar de algún modo todo lo que no sea consagración normativa, legal o reglamentaria, de un principio. En realidad, cumplida que sea la Ley, existe la intuitiva convicción generalizada de que lo principal ha sido logrado y que de algún modo puede descansar el control.

El Derecho, sea comercial, penal, civil, etc., recepta, por lo general, las creencias y los postulados básicos de una sociedad civilizada, y en esa medida es lo mínimo que esa sociedad debe respetar y hacer respetar. Pero, así como a nadie se le ocurriría que en materia de relaciones comerciales lo principal que los comerciantes deben hacer es cumplir el Código de Comercio, o en materia civil lo principal que los padres deben hacer con sus hijos es respetar la legislación civil, así también parece desenfocada la cuestión en materia de empresas públicas si colocamos al cumplimiento de las leyes por éstas como uno de los objetivos básicos del coritrol. Es una cuestión indiscutible, pero en último análisis residual, que la sociedad vigile el cumplimiento del orden jurídico por parte de todos sus miembros: que cumplan la Ley tanto el comerciante, el padre de familia como la empresa pública. Pero ello no alcanza para tener un buen comerciante, buenos padres y buenas empresae públicas. Tampoco diremos, desde luego, que es con la violación o el incumplimiento de las leyes que se lograrán estos objetivos, sino que con el solo cumplímiento de aquéllas estamos aún lejos de conseguir éstos.

Así como la sociedad deja a los tribunales de justicia el control de la legalidad de los actos de los comerciantes y de los padres de familia, y se ocupa en cambio.ipor medio de otros controles sociales, de que ellos sean buenos comerciantes y buenos padres de familia, así también el Estado debiera quizá dejar a los sistemas de recursos administrativos o jurisdiccionales el control de legalidad de los actos de las empresas públicas, y dedicarse, en cambio, a perfeccionar los mecanismos de control social o administrativo merced a los cuales eUas puedan ser buenas empresas públicas.

de oportunidad y los distintos modos por los que se efectúa (págs. 84 a 161), Y luego analiza el control de legalidad, aclarando que *el primero e, una tutela "propiamente administrativa"*, es decir una tutela que requiere de parte de la autoridad que ejerce el control, una apreeíacíén de la oportunidad. En cambio, la tutela o control de legalidad ccneiate en procedimientos que, "excluyendo toda apreciación de la oportunidad, tienden a aproximarse a un control jurisdiccional. Hay allí un dermníc intermedio entre lo adminíatrativo y lo jurisdiccional, medidas cuyo carácter tiene a la vez de lo uno y de lo otro de estos dos órdenes de actividad" (pág. 162). El primer método de control es aún preponderante en Francia según estos autores a la época del libro; en cambio, el segundo tiende acrecer.

En América Latina parece como si la cuestión ha estado planteada siempre en términos inversos: el control de legalidad es el dominante, siempre lo ha sido.ry no parece disminuir; el control de oportunidad ee mínimo, casi inexistente, y no parece estar destinado a aumentar. Pero aún más, el control de legalidad ha sido siempre hecho exclusiva o principalmente por la Administración pública, en desmedro del control de oportunidad. En aquello que los jueces han podido aportar a! Estado, o sea, ejerciendo control de lega. lidad, su concurso no ha sido requerido ni facilitado; en cambio, en el control de oportunidad o mérito, en que sólo la Administración podría brindar un aporte fundamental, ese ha sido descuidado y lo sigue siendo aún hoy en día.

3. Encontramos eat, en Brasil, a Cel80 António Bandeira de Mello: *Natureza* e *regime jurídico das autarquías,* Sao Paulo, 1967, pág. 427; en Uruguay, a Jorge Silva Cencio: *La deseentroíisación por seroícics* en *la Constitución* de 1967, 2a. ed., Montevideo, 1971, pág. 98 y sige.; en Colombia, Alvaro Tafur Galvis: *Las entidades descentralizadas.* Bogotá:, 1977, página 225, etc.

4. Silva Cencio, *op. loco cit.;* CLAD, *op.* cü., págs. 188 Y 189.

5. *Infra,* nota 7; CLAD, *op.* cit., pág. 178.

Esto, con todo, es sólo una reflexión personal[6], porque por lo general los esfuerzos del Estado y de las administraciones públicas en América Latina parecieran estar principalmente consagrados a tratar de ampliar o perfeccionar los controles de legalidad". El control de eficacia, mérito o gestión, es siempre un control que se ejerce de alguna manera secundariamente cuando se lo ejerce[8].

6. De la cual puede encontrarse w1 antecedente lejano en el énfasis puesto antaño en el Uruguay en la revisiónjurisdiccional de los actos de los entes autónomos, por ejemplo, Demíchelli: *Los entes autónomos*, Montevideo, 1924, págs. 120·121, a quien critica enfáticamente en Costa Rica Ortiz, Eduardo, *La autonom(a administrativo costarricense,* San José, págs. 179 a 182. Desde luego, quienes encaran el tema desde otras profesiones no suelen padecer del enfoque que pone principal énfasis a lo legal: buen ejemplo de ello son las contribuciones del Ing. Horacio Boneo al libro del CLAD ya citado, y otros trabajos del mismo autor sobre control de las empresas públicas.

7. Como dice Silva Cimma, *op. loe. cit.,* "el control persigue.. la subordinación de esa administración, en todos los aspectos, al sistema de derecho"; "...son sistemas que, en lo esencial, se han establecido con el evidente propósito de amparar y proteger el principio de la legalidad del gasto público ". Esta opinión es especialmente valiosa por provenir de quien ejerció la titularidad de la Contraloría en Chile y colaborar luego en la Contraloría de Venezuela. Similar opinión del titular de la contraloría venezolana es recogida en el libro del CLAD, pág. 178.

En el libro de *La Contraloría General* de *la República,* Santiago de Chile, 1977, editado por la Universidad de Chile, se recogen trabajos sobre diversas Contralorías de América Latina, en todos los cuales campea la predominancia, cuando no la exclusividad, del control de legalidad. Puede verse, entre otros, Marienhoff, Miguel S.: *El control admínistrctiuc* de *legalidad* en *Chile. La Contraloría General* de *la República,* página 155 y síga.; Real, Alberto Ramón: *La Contaduría General de la Noción (Uruguay),* pág. 159 y sigs.; Martfnez Zuleta, Aníbal: *La Contraloría General de la República de Colombia,* pág. 243 y eígs.: *La Controlarla General de la Nación del Ecuador,* pág. 251 Ysigs.: *La Controloría General de la República Peruana dentro del accínar del Sistema Nacional de Control,* pág. 267 y aígs. Lo mismo puede observarse en Paraguay, en INTAL, op. *cit.,* vol. Il, pág. 155.

8. En el caso de Paraguay, la apreciación de oportunidad es exclusiva del Directorio o Consejo de la empresa, con lo cual no existe control externo de mérito (INTAL, *op. cit.,* vol. 11, página 159); tampoco está previsto el control de gestión (op. *cit.,* pág. 158).

Contra esta corriente doctrinaria mayoritaria existen algunas opiniones que propugnan un total contralor de oportunidad, corno parte del control de legalidad, por ejemplo, Soto Kloss[9]: "si el órgano administrativo actúa eh el ejercicio de potestades públicas utilizando sus poderes en decisiones inconvenientes o inoportunas, parece igualmente insensato afirmar que tales decisiones, si bien inoportunas, son legales" "La oportunidad, pues, no es un agregado a la legalidad ... oportunidad, conveniencia, mérito, son elementos que integran la potestad jurídica misma que el legislador ha conferido al administrador. "En suma, este autor sostiene que la oportunidad del acto integra su legalidad, pero no se advierte, en cambio, de qué modo práctico podrían los órganos que hoy controlan legalidad efectuar también un control integral de oportunidad.

Estimamos que esta posición extrema no representa el pensamiento medio en América Latina ni tiene posibilidad de ser receptada. Por nuestra parte hemos propuesto un camino intermedio, el de incorporar al concepto de legalidad la "grave inoportunidad" del acto, y no cualquier inoportunidad: al respecto, ver infra, punto 4.

Pero, retomando el hilo central, no parece posible cuestionar que el enfoque predominante en América Latina es formal y de legalidad.

Incluso es muy frecuente que al discutirse el control de actos concretos de disposición de la hacienda pública, la controversia que llega a la prensa y que más atrae no es la de la oportunidad del gasto, sino la de su legalidad. A los oídos del público, parece siempre más grave imputar la supuesta o real ilegalidad de un acto, que su supuesta o real inoportunidad[10]

9. Soto Klose, Eduardo: *La toma* de *razón* y *el poder normativo* de *la Contmíorto General* de *la República,* en el libro *La Contraloría General de la República, op. cit.,* pág. 165 y siguientes, pág. 182.

10. Dicen en este sentido Benedicto Caplán y Norma R. Caplán de Cohen: *El presupuesto del* sector *público,* Buenos Aires, 1979, pág. 101: '10s funcíonaríos a cuyo cargo está

2. El círculo vicioso del control de legalidad y la generación de normas

El énfasis puesto habitualmente en los controles de legitimidad retroalimenta el sistema reglamentario que usualmente rige la actividad empresaria pública. Se produce un círculo vicioso en que los propios directivos de empresas públicas crean reglamentaciones para regir su propia conducta, y también esas reglamentaciones les son dadas cxógenamente: por temor a que se transgreda el orden jurídico, o a que se diga que se ha transgredido el orden jurídico, se emiten nuevas y más detalladas normas previendo todo posible detalle de la conducta futura.

Al insistiese en el control de legalidad como control predominante, se introduce entonces una tendencia hacia la creciente reglamentación para hacer más predecible y "más fácilmente controlable" la conducta. Pero ocurre que lo que se refuerza de este modo es el control puramente formal, porque formales son en tal situación las normas que se dictan: se llega inevitablemente a una exageración del análisis de juridicidad reglamentaria del acto, en desmedro de la apreciación de su mérito. Se afirma así la vigencia y la convicción de que si un funcionario dicta un acto válido o legal, nada puede objetársele; que si su decisión es inoportuna o inconveniente ello es materia librada a la discrepancia política, en todo caso, pero exenta del control y del reproche administrativo,

Desde luego esto es un error, porque, por lo general, no suele ser demasiado difícil dar cumplimiento a los recaudos formales, si el funcionario simultáneamente se despreocupa de que sus actos sean además eficaces de acuerdo a las circunstancias.

Así se va distorsionando todo el sistema, no sólo a partir del control, sino también a partir de la emisión de normas que el control provoca para autosatisfacerae y autorrealizarse. Las normas innecesarias y detalladas que se van dictando constriñen cada vez más la creatividad e imaginación de los funcionarios, refuerzan la idea de que el actuar conforme a las normas es garantía suficiente de corrección y acierto, como si no fuera también posible actuar incorrecta e ineficazmente aun habiendo dado cumplimiento formal a las disposiciones vigentes: y la profecía autocumplida a veces se realiza, de que la irregularidad y el abuso, cuando no el delito, pasa por medio del mejor cumplimiento y control reglamentario,

Con todo ello se produce, por fin, una "incapacidad disciplinada", pues se obliga al directivo "a acostumbrarse a depender de controles externos desechando las ricas posibilidades de la autofijación de objetivos y la autocrítica, y se le induce a una rutinización progresiva". "Lo importante pasa a ser la adhesión estrecha al reglamento, y todo lo demás es secundario"; el sistema administrativo ejerce así "múltiples presiones sobre sus miembros, induciéndolos a un comportamiento absolutamente ajustado a la norma",11

Si esta hipótesis fuera cierta, si el énfasis en el control de legalidad produce como resultado el na-

la dirección o prestación del servicio, no están obligados a rendir cuenta del resultado económico de su gestión, sino sólo de su legalidad, Al buen funcionario, según el concepto corriente, le basta con no violar ninguna ley, decreto o reglamento, sin preocuparse de si su gestión es, o no, económicamente conveniente, Al PÚblico le interesa, es cierto, la buena prestación del servicio y aplaude al funcionario que lo logra: pero a nadie se le ocurre averiguar si el costo está justificado o no",

De lo expuesto resulta que el directivo de la empresa pública latinoamericana se encuentra peedetermínado de diversos modos, pero siempre en igual dirección: su propia actitud psicológica, el contexto social. la racionalidad que se espera de él, la tutela política a que está sometido más la visión que los órganos de control y la sociedad entera parecen tener del orden jurídico, todo opera exactamente de la misma manera.

11, Kliksberg, Bernardo: "La racionalidad irracional de la burocracia", en el libro *Cuestionando* en *Administración*, Bueno, Aires, 1973, págs. 162-163_

cimiento de cada vez más normas reglamentarias detalladas, si con ello se combate la creatividad y el ejercicio responsable de la función empresaria pública y se dificulta el control de oportunidad o mérito, entonces bien vale la pena reevaluar si corresponde en definitiva a la administración mantener estos controles. o si no es mejor dejar la cuestión librada a loa sistemas de recursos o remedios administrativos y jurisdiccionales, ampliándolos, en todo caso, con mecanismos de participación y de control por órganos públicos independientes como los que se mencionan más adelante[12]

3. El problema de 108 recursos

Lo antes expuesto no nos lleva a cuestionar todos los controles administrativos de legalidad: pensamos, por ejemplo, que los controles por medio de recursos, reclamos y denuncias deben continuar funcionando regularmente y que incluso pueden ser perfeccionados en aquellos países que no cuentan con leyes modernas de procedimiento administrativo.

3.1. Legitimidad eu sentido amplio

Interesa precisar que la diferencia que en doctrina se sostiene por parte de algunos autores[13], en el sentido que el Poder Ejecutivo controlaría en el recurso de alzada o jerárquico impropio sólo ciertos aspectos de la legitimidad (por ejemplo, 108 referidos a la violación de normas establecidas específicamente para el ente de que se trate, o para la administración), no ha sido tampoco recibida en la práctica latinoamericana, en que el contralor de legitimidad ha sido siempre pleno. Atendiendo a nuestra realidad, pareciera predominar el criterio de que es preferible por ahora mantener el criterio amplio de la revisión por ilegitimidad. Ocurre que si se sugiere limitar el control al cumplimiento de sólo algunas normas, las que resultarán más y mejor controladas serán precisamente las reglamentarias y de detalle que no debieran haber sido emitidas. Y serán los principios jurídicos superiores, que podn'an haber ayudado al control, los que serán omitidos por su mayor dificultad de apreciación.

3.2. Entes creados por Decreto o Decreto-ley: también oportunidad

La doctrina tradicional que limitaba el recurso de alzada o motivos de ilegitimidad, se encuentra hoy en día restringida. La solución general y de principio pasa ahora a ser que el recurso de alzada procede por los mismos motivos porque proceden todos los demás recursos administrativos: "Los recursos podrán fundarse tanto en razones vinculadas a la legitimidad, como a la oportunidad, mérito o conveniencia del acto impugnado o al interés público"[14]. Gran parte de los entes autárquicos, empresas del Estado y sociedades del Estado tienen así teóricamente revisión de legitimidad y oportunidad en la alzada[15].

Con todo que el criterio es conceptualmente importante, no ha tenido repercusión sensible en la práctica. Ello puede deberse en buena medida a que el modo de tramitación y decisión normal de los recursos administrativos pasa fundamentalmente por el dictamen de los organismos de asesoramiento letrado, los cuales, como es lógico, suelen limitarse en el desempeño de sus funciones a opinar sobre la legitimidad del acto, haciendo abstracción de su mérito o falta de él.

4. La grave inoportunidad como vicio de legitimidad

Otra posible forma de encarar este estado de cosas, para mejorar el grado o la calidad del control de la administración central sobre los entes descentralizados,

12. *Infra*, capítulo V. Nos referimos en particular a la figura del Ombudsman.

13. Ftoriní: *Recurso jerárquico*, Buenos Aíree, 1963, pág. 37.

14. Artículo 97 del Reglamento argentino.

15. Es la solución que emerge del Derecho argentino a partir del Decreto 3700/77.

puede ser la de introducir una variante en los conceptos de legitimidad y oportunidad. En lugar de limitar el control, en la variante más tradicional, a la legalidad formal de un acto, o de pretender ampliarlo a todo y cualquier juicio de oportunidad, podríase así considerar el control sólo de la grave inoportunidad.

Pensamos que el control de oportunidad podría ser concentrado en la grave inoportunidad, conaiderándola incluso como vicio stricto sensu que afecta la validez del acto. De hecho este tipo de control existe a veces en los mecanismos de autorización y aprobación que estas entidades deben requerir a la administración central para muchos de los actos; pero falta en cambio la posibilidad de que los particulares, fundados en lo que consideren graves vicios de mérito, puedan poner en movimiento eficazmente mecanismos de control, sean administrativos o de otra índole.

Una posibilidad de comenzar a propender a la realización de este control puede ser admitir la interposición de recursos, reclamos y observaciones contra los actos gravemente inoportunos, fundando la impugnación en la irrazonabilidad, arbitrariedad, o falta de sustento fáctico suficiente del acto: estos argumentos, linderos de la grave inoportunidad y en algunos casos superpuestos a ella, pueden permitir la introducción de controversias que el propio interés administrativo debería favorecer. A veces, en efecto, más perjudicial y dañino para los intereses públicos que algunos actos ilegales, son ciertos actos inoportunos; de los primeros, por su carácter más manifiesto, y por la relativamente mayor sencillez de la discusión, existen mecanismos incluso socioadministrativos de control; en cambio, de los actos no ilegales conforme al sentimiento común de la gente, pero sí gravemente inoportunos, especialmente torpes, totalmente impolíticos, etcétera, no existen ya mecanismos socioadministrativos de freno ni previsión de control. La grave inoportunidad de los actos de un administrador de empresa pública es solamente castigada con la remoción del funcionario, cuando las críticas reiteradas y fundadas, formuladas por la opinión pública con algún consenso, ya tornan impolítica su continuación en el cargo: no hay en cambio medio jurídico o administrativo alguno, idóneo para discutir en tiempo útil la cuestión y evitar que se consume una vez más la falta de tino en grado superlativo. Por ello quizá sea tiempo de que se modifique este aspecto del funcionamiento de los controles, admitiéndolos también por los motivos de grave falta de oportunidad que señalamos, y concibiéndola a ésta los organismos de asesoramiento letrado como vicio de ilegitimidad.

5. Control de gestión o de resultados

Todavía una forma más de ver el problema es la que se expresa a través de los mecanismos de control que más que revisar actos o procedimientos, buscan evaluar y controlar los resultados generales de la gestión.

En este aspecto, corresponde señalar que en lo referente a las empresas públicas se está produciendo un cambio de mentalidad, y a veces de régimen jurídico, en un doble sentido: a) por un lado existe la creencia de que los regímenes de Derecho público y sus pertinentes controles traban el movimiento ágil de la empresa y deben ser eliminados: muestra de este pensamiento celia transformación de algunas empresas del Estado a sociedades del Estado: b) por otro lado, se busca poner énfasis justamente en una forma de control de oportunidad, destacándolo como "control de gestión" (cumplimiento de planes y programas, etc.), pero a este efecto no Be han encontrado aún los mecanismos institucionales que puedan hacerlo funcionar con eficacia.

La idea principal de esta evolución es que deben juzgarse resultados y no procedimientos de empresas, pero se la expresa impropiamente cuando se contrapone "legitimidad" a "oportunidad", o incluso cuando ambos conceptos se oponen a "gestión". De cualquier manera, pareciera que en la tesitura de controlar la gestión o eficiencia de las empresas, no se piensa de todos modos llevarla. a cabo a través de los mecanismos de recurso, como principales o importantes medios de control, sino a través de otro tipo de controles de oficio; la cuestión es ¿cuáles?

El CLAD señala que existe una "tendencia a ampliar el concepto de control... común a todas las Contralorías y Tribunales de Cuentas", lo que puede resultar visible en el caso venezolano y peruano[16]; en otros países se ha preferido encargar estas funciones a órganos específicos de control[17]. Sin embargo, sea que este control de gestión o de resultados se confiera a los clásicos organismos de controlo fiscalización externa, como las Contralon'aa o Tribunales de Cuentas, o que se atribuya, en cambio, a órganos especializados, la cuestión es siempre la misma: ¿cómo se hace para que el control sea eficaz, para que se traduzca en una corrección de los errores y de los defectos? A ello nos referimos a continuación.

6. El resultado del control. El control como acción oportunamente correctora

Para poder efectuar control es necesario contar con información, pero la mera recolección de información sobre el desempeño de las empresas públicas no puede confundirse con el control: es una condición necesaria pero no suficiente de que exista control.

Sin embargo, muchas veces se menciona bajo el nombre de "control" a comportamientos que no concluyen en acciones correctoras[18], y que a veces ni siquiera están concebidos de ese modo. En algún caso el llamado control tiene hasta mucho parecido con investigaciones históricas: tal es el caso de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, en la Argentina, que tiene por función investigar y perseguir la comisión de delitos en el campo de la administración y la empresa pública, pero que por nada casual coincidencia siempre se dedica a investigar las supuestas o reales irregularidades de funcionarios del gobierno anterior, y que nunca investiga las supuestas o reales irregularidades de los funcionarios del gobierno actual, cualquiera que éste sea. En más de dos decenios de existencia, el comportamiento de la Fiscalía ha sido lamentablemente consistente. Puede servir, y sirve, para deslindar responsabilidad histórica, pero nada más.

En un segundo caso, puede ocurrir que el control funcione a los efectos de determinar responsabilidad, de funcionarios de gobierno actuante, y para sancionar a los eventuales responsables, sea con recomendaciones de censura, sea con su efectiva separación del cargo. Debe, sin duda, existir un mecanismo para castigar a los responsables, pero no es éste suficiente para considerar que haya control. Como dice el CLAD, "El control existe en la medida en que resulta posible pasar de la detección de la falta de legalidad, mérito y oportunidad, a acciones correctivas. De no ser así, no se ha cumplido el fin perseguido y el problema es más bien de responsabilidad por hechos que resultan irreparables"[19].

En este punto coincidimos con el CLAD en que el control ejercido por contralorías y otros organismos fiscalizadores externos "es prácticamente inexistente desde el punto de vista del control como evaluación y acción correctiva"[20].

16 "CLAD: *Las empresas e,tatale*, en *América Latina*, *op. cit.*, páginas 173-174. En Venezuela, la Ley Orgánica de Control, en su artículo 5, establece que la Contraloría "podrá" controlar los resultados de la gestión administrativa; en Perú, el Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Decreto Supremo núm. 00I-72-GC, artículo 2, define al control comprendiendo "la obtención de resultados de la gestión pública", tarea que encomienda a la Contraloría General como cabeza del Sistema Nacional de Control (art.4).

17. Observamos este procedimiento en la Argentina, con las Direcciones de Control de Gestión, y en México a través de las diferentes Secretarías que se ocupan del tema, tales como la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, etc. Ver Acosta Romero, *op- cít.*, pág. 249 y sígs. Como explica este autor, las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional se encuentran hoy en día en parte en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

18. Según expresión del CLAD, *op. cit.*, pág. 174. Como dice Celso António Bendeira de Mello, *op. cit.*, pág. 429, el control es "poder de influir" sobre otra entidad. También Juan Cerloe R. Cúneo: *El pre.upue'to moderno* y *el Estado empresario*, Buenos Aires, 1979, pág. 68, incluye la "acción correctiva" como parte del control de gestión.

19. CLAD, *op. cit.*, pág. 175.

20. CLAD, *op. cit.*, pág. 180.

No obstante el alto prestigio de que estos organismos están por lo general dotados en los países de América Latina, y a veces hasta su consagración a nivel constitucional, a nuestro juicio no existe posibilidad de que ejerzan control de gestión en cuanto acciones oportunamente correctoras. Control de legalidad, sin duda, pueden ejercerlo, pero con los efectos ya explicados de alimentar el círculo vicioso de la creación de más normas reglamentarias.

En cuanto a los organismos de planificación y presupuesto, su función está siempre dirigida a programar la acción futura de la empresa pública, y en esa medida pueden, en parte, reorientar el comportamiento subsiguiente, pero, en cambio, no parece posible que puedan imprimir una corrección al comportamiento presente de la empresa pública en la medida que pueda requerirlo[21].

En lo que respecta al control por recursos o remedios administrativos, tampoco cabe duda que ellos no son aptos para efectuar acciones oportunamente correctoras. La razón de esta ineficacia reside en el tiempo que tarda en completarse un procedimiento de control sobre actos concretos: dado que el acto impugnado no suele considerarse suspendido por la interposición del recurso, el tiempo que transcurre hasta la etapa de dicisión final impide que el órgano de control pueda hacer ya nada, cuando le toca deci. dir: el acto impugnado está usualmente totalmente cumplido.

Por fin, la aceren de los ministerios sectoriales y organismos de adscripción que tienen por función normal el control o tutela de las empresas públicas, por lo general queda limitada a "un papel menor y coyuntural... en cuanto a evaluación y control a través de acciones correctivas"[22]. Una alternativa a veces ensayada, la de asignar una representación al Ministerio en los di'rectorios de la empresa, constituye más una forma de cogestión que un procedimiento de control como corrección oportuna[23]

En resumen, no parecen existir en América Latina mecanismos eficaces que permitan traducir el control de las empresas públicas en acciones oportunamente correctoras[24].

7. Aspectos de política económica del control. La "tutela política"

En la medida que el comportamiento de la empresa pública se ve afectado por la manera en que se espera que funcione el control administrativo y social, también puede serlo por los controles de política económica. Nos referimos a aquellos controles que tienden a juzgar'la marcha general del sector público económico o de la planificación nacional, y que, en consecuencia, no se encaminan a cuestionar el comportamiento individual de una empresa pública y menos de sus directivos.

Como dicen Cihotti y Sierra,[25] "tanto el control como la revisión implican, en último término, una crítica a la acción de las entidades públicas y a la conducción de la política económica más vinculada al sector; todo esto, por supuesto, puede generar resistencias y comprometer la consolidación del proceso de planificación. A su vez, cuando las revisiones son muy frecuentes, se puede crear en relación con dichos procesos un clima de inestabilidad; se vulnera de este modo el carácter orientador de los planes, y puede llegar a transformarse en un mecanismo de acomodamiento del plan a la coyuntura, con lo cual se pierde la línea de continuidad en la acción".

21. Como dice el CLAD, *op.* cit., pág. 183, "resulta difícil imaginar qué tipo de aceíones correctivas efectivas pueden aplicarse, ni euálsu efectividad".

22.CLAD, *op. cit.*, pág. 185.

23.Brewer Carías: *La' empresas pública,* en *el Derecho comparado*, Caracas,1967, pág.135;CLAD, *op.* cte., pág. 185.

24. El caso de los holdings de empresas públicas es diferente en cuanto a la forma de manifestarse su falta de éxito: *supra*, punto 3.3., del capítulo III.

25. Ricardo Cibotti y Enrique Sierra: *El sector público en la planificación. del desarrollo*, México, 1970, pág. 225.

Estas consideraciones y otras de pohtica económica hacen que el ejercicio del control por parte de los ministerios o secretarías de adscripción esté a veces teñido de una preocupación que excede tanto la legalidad como la oportunidad de lo que hace la empresa pública, y se centre en el impacto que su accionar tiene en el conjunto, respecto del sector público de la economía. En tal caso, el cómportamiento de la empresa pública pasa a ser un dato más, un indicador de la economía, una parte del diagnóstico que se reevalúa y reformula y lleva al ajuste del plan o de la política económica.

En tal hipótesis, el control opera como información de los organismos de adscripción y tiene elementos correctivos para la marcha general de la economía, pero no necesariamente al desempeño concreto de la empresa pública. Por lo demás, "el propósito de encontrar o intuir las caU88S o fuerzas que separan la realidad del plan y las conclusiones que debe aportar la evaluación, hacen de ésta una tarea tan expuesta a los juicios políticos como lo está la propia formulación"[26].

Desde este punto de vista, los organismos de adscripción, en cuanto a responsables de la dirección de la política económica, pueden tener intereses incompatibles con un real ejercicio de control sobre las empresas públicas: 108 errores de éstas son errores de aquéllos y, por lo tanto, comprometen también al gobierno. Ello hace que muchas veces la función de control del Poder Ejecutivo y de los Ministerios o Secretarías pertinentes sea en los hechos más encaminada a encarar situaciones concretas o coyunturales, en que no está comprometida la política económica general, que a ponderar y resolver la coordinación y adecuación de las empresas a los objetivos generales, cuando éstos existen: esa última ponderación constituye un autocontrol y una autocrítica que no siempre el propio gobierno está dispuesto a realizar.

Si en lugar de darle una connotación negativa se la conferimos positiva puede hablarse de una "tutele política" del Estado[27], o sea, nn control del Estado que se encuadra dentro del marco de una racionelídad pública como se expresó en el punto 2:4 del capítulo m.

Desde este punto de vista se advierte que "la creación de empresas públicas es un medio al cual recurre el Estado a los efectos de lograr una administración efectiva de los servicios, con la convicción de que para ello se requiere un marco nonnativo distinto al régimen burocrático de las oficinas centrales. Pero ello no implica que las políticas que guían su funcionamiento sean estables, ni que las mismas puedan expresarse en forma concreta, debido al carácter esencialmente valeeatívo de los propósitos de bienestar social, seguridad nacional y desarrollo de la comunidad"[28]; por ello, "cuando se pretende que las decisiones de conducción en las empresas del Estado se fundamenten en los criterios de eficiencia y efectividad, los cuales no son necesariamente compatibles con los sistemas de valores fijados por el órgano central", se plantea una confrontación adicional entre el sistema de preferencias y de valores que inspira a la administración central en su control, y el sistema de preferencias y valores que inspira a cada empresa pública. Es ésta una dificultad adicional que existe para el funcionamiento de los controles de las empresas públicas.

26. *Op. cit.*, pág. 224.

27. En la expresión de Carlos R. Aloonada Aramburu: *Actividad econ6mica del Estado. Régimen legal societario*, "Revista del Colegio de Abogadoe de la Plata", año XIV, mím. 29, julio-dieíemhre de 1972, págs. 107 y sigs., 111, 113 y sigs.

28. Etkín, Jorge: *Sistemas y estructuras de organización*, Bueno. Airee, 1978, pág. 351.

NOTA: El presente artículo fue extraído del libro: *Problemas de Control de la Administración Pública* en *América Latina.* A. Gordillo, Agustín. Ed. Cfvítas. Madrid. España, 1981.

EXPOSICION DE MOTIVOS Y TEXTOS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBUCOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

C.C. DIPUTADOS SE-CRETARIOS DE LA HONO· RABLE XLVIII LEGISLATURA DEL ESTADO.

En uso de las facultades que me confieren los Artículos 59 Fracción II y 88 Fracción l. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, me permito someter a la consideración de esa Honorable Legislatura, por el digno conducto de ustedes, la presente Iniciativa de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de acuerdo con la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS:

En los artículos 108, 109, no y n3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que las Constituciones de los Estados de la República deben precisar en los mismos términos que la General de la Nación, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión, en los Estados y en los Municipios y que las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter incurran en responsabilidad.

La presente Iniciativa sustentada en los mandatos constitucionales cuya reforma he propuesto, se apoya fundamentalmente en los propósitos coincidentes del Ejecutivo a mi cargo, con los de renovación moral del Gobierno de la República que encabeza el C. Presidete Miguel de la Madrid y asimismo en su deber para expedir en tiempo y forma las disposiciones que sobre esta materia corresponden a Vuestra Soberanía.

La administración pública local precisa de nuevos impulsos para vitalizar sus principios y su interés en torno a la vigencia de los mismos y a las metas de transformación social que mi Gobierno tiene comprometidas. Por tanto, mi administración pretende continuar reforzando y vigorizando los valores que sustentan su diario quehacer e inducir la conducta de sus servidores públicos a fin de que los intereses colectivos superiores sigan siendo el hilo conductor de su trabajo.

La sociedad ha expuesto, entre sus más destacadas necesidades la de transformar muchas de las pautas de conducta de quienes sirven al pueblo en las actividades administrativas. El Estado está empeñado en retomar este requerimiento social para hacerlo una realidad que sea palpable en el más corto lapso sin perder de vista en todo este empeño que cuando se ha incurrido en desviaciones de conducta por los servidores públicos ésta ha sido, desde luego, la excepción y no la regla, pues cuenta el Estado de México con un vasto cuadro de recursos humanos cuya inmensa mayoría es rica en vocación, dedicación y responsabilidad, que todos los días sirve con honor y dignidad a la población y que participa con mi Gobierno en los mismos empeños para prevenir y corregir tales desviaciones cuando éstas se presentan, tanto en la función pública como en la sociedad, a cuya dignificación todos estamos obligados.

Acorde a esta neceaídad de valorar la conducta de quienes servimos en la administración al pueblo, se hace necesario reordenar las normas que regulan sus responsabilidades y que se recogen en la Legislación vigente para agruparlas en una nueva ley que, por una parte, sea el código al que acuda la población para consultar sobre tales responsabilidades de los servidores públicos, y por la otra, sirva de guía en el proceder de éstos y les sujete a la legalidad en todos sus actos dentro de la administración.

Simultáneamente junto con estas acciones que atañen a la conducta de los servidores públicos, estoy proponiendo en otra iniciativa que reforma los Códigas Penal y de Procedimientos Penales de nuestro Estado, diversas medidas relacionadas con el delito de cohecho a fin de que cuando esta conducta antisocial

se presente, existan las prevenciones suficientes que contribuyan a inhibir su realización, como en su caso reprimirla cuando se haya presentado, de modo que con estas acciones la sociedad cobre conciencia de que en este proceso de renovación moral a que ha convocado el Presidente de la República, no sólo asistan responsabilidades al sector público sino que atañe a la comunidad toda en su conjunto y particularmente, a aquellos sectores de la población que frecuentemente han hecho práctica común el ofrecimiento y la entrega de dádivas de todo tipo a los servidores públicos como forma eficiente pero claramente indebida para el trámite, despacho e incluso, resolución de los asuntos que a éstos correspondan, por lo que es necesario adoptar medidas consecuentes que se inscriben en el propósito de inhibir por la prevención y reprimir con penalidades acordes a nuestra realidad social y propósito de corregir conductas que atenten contra la comunidad, cuidando en todo caso los matices adecuados según su gravedad.

Atender estas directrices de renovación de la vida institucional para asegurar que el ejercicio de las funcíones públicas se sujete, sin excepción a las normas del buen proceder y a una moderna visión en el comportamiento de los servidores públicos, obliga a legislar para afinar los principios que deben caracterizar la función pública: legalidad, honestidad, lealtad, honorabilidad, imparcialidad y eficiencia; previniendo y corrigiendo sus desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia.

Por ello el Ejecutivo a mi cargo, somete a la consideración de esa Soberanía, un proyecto de Iniciativa de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que sirva al propósito de ser un instrumento que contribuya al objetivo superior de establecer una nueva orientación en el quehacer público del Estado: nuestra sociedad ha esperado en sus servidores públicos, responsabilidad, lealtad y rectitud, exigible con efectividad y sin impunidades, ni inmunidades, con sanciones idóneas y actuales, de tal manera que por la prevención, se posibilite la inhibición de las desviaciones. La sociedad no tolerará ni solapará a una administración ineficaz o deficiente, ni el Estado se constituirá en cómplice de irresponsabilidades.

La Ley de Responsabilidades en vigor que contiene las normas que regulan la conducta de los servidores públicos ha resultado, por la experiencia de años atrás, obsoleta, no sólo por su ya prolongado tiempo de vigencia sino porque su aplicación ha sido desde un principio difícil, entre otras razones, por la complejidad de sus formes y deficiente ealructuralegislativa.

El proyecto que estoy enviando contempla abrogar la Legislación en vigor y se inscribe en la técnica legislativa que adoptó el Gobierno de la Federación para diferenciar la materia de la Legislación de Responsabilidades, de la Penal, propiamente dicha, de modo que se propone suprimir de tales normas las conductas delictivas en las que pueden incurrir los servidores públicos y pasarán a formar parte del Código Penal, para lo cual como ya lo mencioné, estoy enviando simultáneamente, el Proyecto de Iniciativa respectiva, de modo que la sociedad no quede en ningún momento desprotegída frente a esa posibilidad delictiva.

En esa virtud, el Proyecto de Ley de Hesponsabilidades contempla solamente las estrictamente políticas y las administrativas; por tanto, su materia está referida a la reglamentación de los dispositivos constitucionales correspondientes, que en su oportunidad me permití enviar a esa Soberanía y además, y ésto es en esencia lo fundamental, contiene las medidas legales necesarias que sirvan al propósito de prevenir la posibilidad de que los servidores incurran en cualquier tipo de responsabilidad, estableciendo por otra parte, los procedimientos idóneos para dar curso a las acusaciones, quejas o denuncias que la población formule con este motivo, a su correspondiente despacho y resolución y a la fijación de las autoridades a cargo de cada uno de dichos actos.

El proyecto de Ley contiene ocho capítulos que definen sistemáticamente las materias anteriores.

En el primero se establecen, entre otras normas las relativas a la materia y el ámbito de aplicación de la

Ley, así como los sujetos obligados a su cumplimiento, en este caso, todos los servidores públicos respecto de los cuales se precisa su definición y sus respectivas obligaciones.

Un aspecto interesante y novedoso es la regulación de la acción popular, que si bien, ya estaba recogida en la Legislación vigente, ahora se precisa de modo que se facilite su ejercicio sin que ello tenga como consecuencia el conculcamiento de los legítimos derechos de los servidores públicos, que de no ser protegidos adecuadamente en un procedimiento estrictamente apegado a la Ley podrían quedar fácilmente expuestos a la calumnia y al descrédito, así como a la fácil violación de sus garantías individuales; en este orden la Ley establece un razonable equilibrio entre la prioridad fundamental de proteger la legalidad en el ejercicio de la función pública en favor de la población sin hacer nugatorios sus derechos y simultáneamente, proteger los que asistan legítimamente a los servidores públicos.

Uno y otro propósitos no descuidan las sanciones para los servidores públicos que por actos u omisiones inhiban a los particulares mediante cualquier medio, incluso la intimidación, para evitar el ejercicio de los derechos que en favor de éstos consigna la Ley para denunciar desviaciones de los servidores públicos.

En el Capítulo Segundo se hace el listado de las responsabilidades y obligaciones en que los servidores públicos pueden incurrir o deben cumplir, respectivamente, encuadrando dentro de marcos precisos unos y otros en obsequio, obviamente, de la claridad para su fácil comprensión.

Se propone que las responsabilidades reguladas por esta Ley en que los servidores públicos puedan incurrir sean de dos naturalezas: las de carácter político cuando se afecten los intereses fundamentales del Estado por los servidores que disfrutan de fuero, y las administrativas cuando los servidores incurran en incumplimiento de obligaciones derivada. del desempeño de su función.

El Proyecto de Ley se ocupa en su capítulo Tercero de establecer los lineamientos del Juicio Político, comenzando como es obvio, por definirlo como el procedimiento que se sigue ante la Legislatura del Estado para actuar respecto de los servidores públicos que tienen fuero; se ha tenido el cuidado de que las normas que se proponen guarden en lo posible la coincidencia necesaria con las que la Ley Orgánica del Congreso del Estado ya establece.

Por lo que atañe al capítulo inherente al procedimiento para determinar responsabilidades administrativas, éste contiene varias medidas fundamentales, entreellas, algunas novedosas en la Legislación Local, todas ellas llevadas dentro del propósito de agilizar trámites y evitar complicaciones burocráticas.

El procedimiento, en síntesis, permitirá a la población que a través de las Unidades de Información, Orientación y Quejas, que de hecho ya existen en muchas de las dependencias de los Poderes del Estado y en muchos de los Ayuntamientos, presentar BUS denuncias por actos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos; de modo que se abren suficientes cauces a la población para este propósito; estas quejas a su vez se enviarán para trámite y resolución al Tribunal Fiscal del Estado.

Este último hecho constituye una innovación trascendental pues al ampliar la competencia del Tribunal Fiscal que ya está habilitado en su Ley Orgánica para conocer de otras materias por disposición de Legislación diversa a la suya, se establece de hecho, el gérmen de lo que en lo futuro podría ser uu Tribunal Contencioso Administrativo cuya existencia el Ejecutivo a mi cargo ha estado considerando proponer en su oportuníded al Congreso del Estado.

En el Tribunal Fiscal, en un procedimiento virtualmente sumario con estricto apego a los derechos y garantías, tanto de los quejosos como de los servidor-es públicos, se desahoga el procedimiento y se resuelve.

En el caso de que la resolución declare fundada la denuncia del quejoso, existirá la posibilidad de hacer lo propio con la responsabilidad administrativa del ser-

vidor público y sancionarlo con una gama de medidas que van desde la amonestación hasta la destitución, recogiéndose todas aquellas que constitucionalmente son procedentes y que tienen carácter estrictamente administrativo (suspensión de empleo, multa, destitución y en el caso de los servidores públicos que son Policías incluso el arresto cuando sus reglamentos así lo establezcan).

En el Proyecto (capítulo sexto) se recogen de la Legislación en vigor, los mecanismos existentes para la remoción de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia cuando éstos incurran en mala conducta sin más modificaciones que algunas menores de carácter gramatical para mejorar la comprensión de las normas respectivas.

Un capítulo de singular importancia en el Proyecto es el relativo a la Manifestación de Bienes. Dicho capítulo establece la obligación a cargo de los servidores públicos de rendir ante el titular de la representación social en el Estado, el Procurador General de Justicia, la manifestación de sus bienes y SUB ingresos, de acuerdo con nuevos criterios que se sustentan en la decisión de mi Gobierno de ser totalmente congruente entre la expresión de sus propósitos de transparencias y honestidad en la realización de la función pública y los actos consecuentes para cumplirlos.

Se propone que los servidores públicos a cargo de dícha obligación no lo sean la totalidad de quienes tengan un cargo, empleo o comisión, al servicio del Estado o los Municipios, puesto que dicho tratamiento indiscriminado en la Legislación en vigor indujo a un meneja.burocrétícc e insustancial de las Manifestaciones de Bienes, pues igual ban tenido basta el presente esa obligación los más modestos de los trabajadores que aquéllos en las tesponsabilidades más elevadas, sin considerar no sólo los diversos rangos jerárquicos, sino tampoco la también diversa naturaleza de las funciones atribuidas y por consiguiente, la distinta posibilidad de incurrir en responsabilidades que se traduzcan en perjuicio de la función pública y en beneficio indebido de quienes la tienen a su cargo.

Consecuente con esa situación, el Ejecutivo a mi cargo, propone en la Iniciativa un criterio selectivo para que la obligación de rendir Manifestación de Bienes esté referida a los servidores públicos que en razón de la naturaleza de su función puedan estar potencialmente en posibilidad real de incurrir en responsabilidades, con lo cual se mejorará más que apreciablemente el seguimiento de su si"uación patrimonial, con propósitos claramente preventivos.

Se considera un tanto, que deben quedar incluidos en esa obligación, todos los servidores públicos de elección popular y todos los de confianza, así como los Titulares de los Organismos Auxiliares, Empresas de Participación Estatal o Municipal Mayoritaria y los de los Fideicomisos Públicos; y por otra parte, se propone que ese mismo deber lo tengan también los servidores públicos que realicen una o algunas de las funciones que en el Proyecto se enlistan y que por su propia naturaleza ubican a sus Titulares en actividades públicas donde pudiera darse potencialmente la posibilidad de su aprovechamiento indebido en beneficio propio; así por ejemplo, tendrán que rendir Manifestación de Bienes todos los servidores públicos que tengan funciones de dirección, inspección, auditoría, procuración y administración de justicia, representación legal para realizar actos de dominio, manejo o custodia de fondos federales, estatales o municipales, etc.

Para la definición de cuáles serán los servidores públicos que no siendo de confianza estén en estas últímas hipótesis, se preveé el mecanismo conforme al cual se defina cuáles de los servidores públicos encuadrados en cada adscripción, estén en tales hipótesis para ser sujetos del cumplimiento de la obligación de Manifestar Bienes.

Otro nuevo criterio sobre la Manifestación de Bienes que se introduce en el Proyecto se refiere a las distintas oportunidades en que la obligación de Manifestar Bienes existe; en la actualidad tal obligación está constreñida a dos ocasiones, cuando se ingresa y cuando se sale del servicio. Abora propongo que a estas dos obligaciones se agregue una más: la de

hacerlo cada año durante el mes de ahril, de modo que haya una oportunidad real y concreta de hacer el seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los obligados a rendir la Manifestación de Bienes, todo ello sin perjuicio de la facultad que se atribuye al Ministerio Público para solicitar en cualquier tiempo ampliaciones o aclaraciones sobre las Manifestaciones hechas.

Desde luego, se establece en el Proyecto la potestad pública a través de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para emitir los formatos y las normas sobre lo que será obligatorio declarar en materia de Manifestación de Bienes, así como las sanciones aplicables alos omisos en el cumplimiento de tal deber.

Con estas medidas que se proponen para modificar el sistema de Manifestación de Bienes, considera el Ejecutivo a mi cargo, que se avanzará en la línea de asegurar, como es mi propósito, la mayor de las transparencias en el conocimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos.

En el mismo capítulo se introducen por primera vez en la Legislación Local, regulaciones sobre la prohibición y limitación de obsequios a los servidores públicos, de modo que con ellas se propicie la inhibición de estas prácticas que en ocasiones han influido en forma por demás grave en la orientación y a veces, hasta en la resolución de los asuntos públicos.

Habida cuenta de l. dificultad técnica que ofrece la regulación de esta materia, se propone una definición sencilla de lo que para efectos de la Ley se considerará como obsequio y asimismo, se establecen las reglas conforme a las cuales se hará efectiva la prohibición de que los servidores públicos y su, parientes allegados, reciban obsequios, cuando el servidor deba tomar alguna decisión de trámite, despacho o resolución de los asuntos que tenga a su cargo, con el ánimo de beneficiar indebidamente a quien le haga el obsequio, cuando esto ocurra dentro de un año anterior a la fecha de recepci6n del obsequio, o dentro de un año posterior a la misma.

Se propone que los obsequios que se hagan de acuerdo con tales supuestos, se entenderán cedidos por los obsequiantes al patrimonio del Estado, del Municipio o de los organismos auxiliares, según se trate, debiendo los servidores públicos que los hayan recibido hacer entrega de ellos con anterioridad a la decisión respectiva o dentro de los diez días siguientes a su, recepción.

Finalmente en esta misma materia se preveé que los obsequios que se hagan a los servidores públicos y que no encuadren en las hipótesis anteriores deben ser declarados por tales servidores en su Manifestación de Bienes anual, cuando el valor de cada obsequio exceda a un mes de sus percepciones.

Como se advierte, el propósito que se persigue con las fórmulas propuestas en materia de obsequios, tiene una finalidad muy clara y que consiste en desvincular radicalmente las decisiones de los servidores públicos de la influencia que sobre su ánimo puedan tener los obsequios, de modo que la medida constituya una acción de carácter preventivo para inhibir esa usual práctica, mediante mecanismos razonablemente viables que, en efecto, permitan alcanzar tales propósitos.

Por último, en el Capítulo Octavo de la Ley, se innova la Legislación del Estado con una medida trascendental que es la relativa la asunción de responsabilidad subsidiaria del Estado en la reparación de los daños causados a particulares por los servidores públicos sancionados administrativamente o sentenciados penabnente; esto significa que el Estado podrá hacer el pago de la reparación de los daños en que incurran los servidores públicos, incluso antes de que eventualmente éstos fueran sentenciados a dicho pago, siempre y cuando los afectados lo soliciten y el Procurador General de Justicia estime pertinente proponerlo al Ejecutivo. Desde luego, si el Ejecutivo resuelve discrecionalmente dicho pago, quedarán subrogados en favor del Estado los derechos a la reparación del daño que tuviera el particular ofendido.

En atención a las consideraciones antes expuestas presento a Vuestra Soberanía una Iniciativa de la

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, adjuntando para tal efecto el Proyecto de Decreto respectivo, para que si a bien lo tienen, se apruebe.

Reitero a ustedes la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO
LIC. ALFREDO DEL MAZO G.

EL SECRETARIO DE GOBIERNO,
LIC. LEOPOLDO VELASCO MERCADO

EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA,
LIC. HUMBERTO LIRA MORA

EL CIUDADANO LICENCIADO ALFREDO DEL MAZO G., GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO, a sus habitantes sabed:

QUE LA H. LEGISLATURA DEL ESTADO, HA TENIDO A BIEN APROBAR LO SIGUIENTE:

DECRETO NUMERO 245

LA H. XLVIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO, DECRETA:

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS
DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 10.- Esta Ley establece los principios y bases para prevenir que los servidores púhlicos realicen las funciones de los órganos del Estado, de los Municipios y del sector auxiliar, con legalidad, lealtad, honradez en el manejo y aplicación de fondos públicos, locales o federales, con imparcialidad, economía y eficiencia.'

Asimismo, regula 108 procedimientos para tramitar y resolver las denuncias que formulen los particulares sobre las irregularidades o desviaciones de los servidores públicos, cuya conducta implique responsabilidad política o administrativa y determina las autoridades responsables de su cumplimiento.

ARTICULO 20.- En los términos del Artículo 126 de la Constitución Política del Estado y para los efectos de esta Ley, son sujetos de la misma, los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en alguno de loa Poderes del Estado, en loa Ayuntamientos de los Municipios o en los Organismos Descentralizados, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación mayoritaria estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas, y en los fideicomisos públicos, constituidos con fondos de los erarios estatal o municipal; por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, la condición de servidor público estará determinada por los instrumentos legales que rijan su existencia.

ARTICULO 30.- L.. autoridades competentes para aplicar esta Ley son:

1.- La Legislatura del Estado;

I1.- El Tribunal Fiscal del Estado;

111.- La Procuraduría General de Justicia del Estado;

IV.- Los demás órganos que determinen ésta y otras Leyes.

ARTICULO 40.- Los Diputados de l. Legislatura del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior d. Justicia y los titulares de 1.. dependencias del Poder

Ejecutivo a que se refiere el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, durante el tiempo de su encargo sólo serán responsables de los delitos graves del orden común en que incurran, y de los que cometan con motivo de sus funciones durante el desempeño de éstas. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la Soberanía del Estado.

ARTICULO 50.- Se consideran delitos graves del orden común, aquellos que de acuerdo con el Artículo 20, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sean castigados con pena privativa de libertad, cuyo término medio aritmético exceda de cinco años de prisión.

ARTICULO 60.- Acción popular es la facultad que cualquier persona digna de fé y en pleno goce de sus derechos, tiene para denunciar, ante las autoridades competentes, irregularidades y desviaciones en el ejercicio de la función pública que conforme a esta Ley implique responsabilidad de los servidores públicos a cargo de las mismas. El trámite o curso de las denuncias, acusaciones o quejas, que se presenten debidamente apoyadas por declaración bajo protesta y por datos que hagan probable la responsabilidad del servidor público, será facilitado por las autoridades que las conozcan y posibilitarán el inicio del procedimiento respectivo.

El ejercicio de este derecho, en los casos de los servidores públicos que gocen de fuero, se hará ante la Legislatura Local.

ARTICULO 70.- Si las denuncias, quejas o acusaciones, a que se refiere el Artículo anterior no se inician en las vías previstas por esta Ley, o son desechadas por improcedentes, o declaradas infundadas, y el servidor público prueba la mala fé de quien lo acuse, quedarán a salvo sus derechos para hacerlos valer como procedan. En este caso, el Estado apoyará al servidor público y facilitará el ejercicio de los derechos que a éste le asistan.

El servidor público podrá pedir del Tribunal Fiscal, en los casos de resoluciones que declaren infundada la denuncia, queja o acusación, que se haga su publicación a costa del denunciante en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno", en uno de circulación nacional yen otro editado en el Estado.

CAPITULO SEGUNDO

DE LAS RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

ARTICULO 8o.— Para los efectos de esta Ley, la reeponsabilidad de los servidores públicos puede ser de naturaleza política cuando se efecten los intereses fundamentales del Estado o de su buen despacho j o de naturaleza administrativa, cuando el servidor público incurra en incumplimiento de las obligaciones que prescribe esta Ley.

ARTICULO 90.- Incurren en responsabilidad po. lítica 105 servidores públicos del Estado que investidos de fuero y en el desempeño de las funciones de su cargo, realice actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho.

Esta responsabilidad será determinada mediante juicio político.

ARTICULO 10.- Son infracciones en peIjulclo de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho:

I.— Violar, en forma gravet reiterada o sistemática, los derecho. y garantías establecidos por la Eonstirución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas contenidas en la particular del Estado;

I1.- Atacar la Soberanía del Estado con la finali, dad de someterla a persona o grupo extraño j

III.- Atacar la forma representativa, democrática y federal, del Gobierno Republicano;

IV,- Atacar la forma de organización política y territorial de los municipios. del Estado;

V.- Violar₁ en forma grave o sistemáticamente, los planes, programas o presupuestos, de la administración pública Estatal o Municipal;

VI.- Omitir la presentación de cualquiera de las Manifestaciones de Bienes que establece esta Ley;

VIT.- Violar las disposiciones legales o administrativas que determinen el manejo o aplicación de los recursos económicos estatales o municipales;

VIII.— Incurrir en la comisión de algún delito grave del orden común o cualquiera otro con motivo del desempeño del cargo, comisión o empleo.

No procede el juicio político por la mera expresión verbal o escrita de las ideas.

ARTICULO II.- Incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos que, en ejercicio de la función que tengan asignada, no observen las prescripciones de esta Ley sobre la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el deeempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

La responsabilidad administrativa será determinada mediante el procedimiento que establece esta Ley.

ARTICULO 12.- Constituye una infracción y dará origen a responsabilidad administrativa del servidor público, el incumplimiento de cualquiera de las siguientes obligaciones:

I.— Realizar con la intensidad, cuidado y esmero epropiedóe, las actividades de las funciones que tengan encomendadas;

II.— Ejecutar fielmente y formular en su caso, los planes, programas y presupuestos que sean de su competencia;

III.- Utilizar y manejar en forma adecuada, honesta Y conveniente, los recursos autorizedoa-para el desempeño del empleo, cargo o comisión;

IV.- Observar buena conducta y tratar con respeto, diligencia e imparcialidad, a las personas que acudan a BU oficina;

V.- Ejecutar con lealtad y esmero las disposiciones dictadas por los superiores jerárquicos que correspendan a su empleo, cargo o comisión;

VI.- Formular oportuna y fielmente las órdenes y reportes que procedan;

VII.- Atender, despachar, tramitar y resolver, los asuntos, solicitudes y peticiones, con estricto apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables;

VIII.- Formular nombramientos, contrataciones o designaciones de acuerdo con sus facultades y atribucioneslegales;

IX.- Presentar en su caso, la Manifestación de Bienes ante la Procuraduría General de Justicia del Estado;

X.- Rubricar los documentos oficiales en 'cuya elaboración participe y que pasen a firma de los superiores; ésta rúbrica corresponsabiliza al servidor público con el superior que firme, de las consecuenciaslegales resultantes;

XI.- Desempefiar el empleo, cargo o comieron, con exclusión de otro, oficial o particular, que la Ley prohiba;

XII.- Facilitar la presentación y trámite de quejas o denuncias contra servidores públicos y abstenerse de intimidar o inhibir directa o indirectamente el ejercicio de este derecho de los quejosos o denunciantes; y

XIII.— Las demás que le impongan 1.. Leyes y Reglamentos.

CAPITULO TERCERO

DEL JUICIO POLITICO y SU PROCEDIMIENTO

ARTICULO 13.- Las normas contenidas en este ,capítulo se aplicarán con motivo de la incoación, trámite y resolución de los juicios políticos, que son los procedimientos legales seguidos ante la Legislatura del Estado para sancionar a los servidores públicos que gozan de fuero constitucional.

ARTICULO 14.- Podrán ser sujetos dejuicio político los servidores públicos a que se refiere el párrafo segundo del Artículo no de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 127 de la Constitución Política del Estado de México.

ARTICULO 15.- El Gobernador, los Diputados Locales y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, además de las infracciones a que se refiere el Artículo 10 podrán ser sujetos de juicio político, en los términos del segundo párrafo del Artículo no de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sólo se procederá si previamente existe la declaratoria 8 que se refiere el precepto antes señalado.

ARTICULO 16.- El juicio político para sancionar a los servidores públicos que gozan de fuero constitucional, se seguirá ante la Legislatura del Estado, con sujeción a las normas procedimentales que para la incoación, trámite y resolución, señala este capítulo y en lo no previsto, se observarán en lo conducente, las normas que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como las disposiciones del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.

ARTICULO 17.- La sección instructora de la Legislatura del Estado practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos y de la conducta materia de la denuncia, establecerá las características y circunstancias del caso y precisará la intervención que haya tenido el servidor públíéc denunciado.

Dentro de los tres días hábiles siguientes a la ratio ficación de la denuncia, la sección notificará al denunciado sobre la misma, haciéndole saber su garantía de audiencia y que deberá, a su eleccfón, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días hábiles siguientes a la notificación.

La sección instructora abrirá un período de pruebas de treinta días naturales dentro del cual recibirá y desahogará las que se ofrezcan, así como las que en su caso, la propia sección estime necesarias recabar.

Si al concluir el plazo señalado, no hubiere sido posible desahogar las pruebas ofrecidas y admitidas, o es preciso allegarse otras, la seeción instructora podrá ampliarla por única vez en la medida que reeulte estrictamente necesario y que nunca será superior a quince días hábiles.

ARTICULO 16.- Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días hábiles y por otros tantos a la del servidor público, a fin de que tome los datos que requiera para la formulación de alegatos, en su caso, mismos que deberá presentar por escrito dentro de los seis días hábiles siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado. Dentro de las setentas y dos horas siguientes a la conclusión de estos plazos y con las constancias que hubiere, la sección instructora formulará sus conclusiones ante la Legislatura erigida en Gran Jurado para que ésta resuelva en definitiva.

ARTICULO 19.- Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del denunciado, en las conclusiones de la sección instructora se propondrá que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones precisarán lo siguiente:

I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;

Il.c- Que existe probable responsahílidad del denunciado;y

III.- La propuesta de la sanción aplicable al caso.

ARTICULO 20.— Al recibir de la sección Inetructora el expediente integrado, la Legislatura del Estado, erigida en Gran Jurado, citará al acusado y a su defensor, si lo hubiere, para audiencia pública en la que hará la defensa oral de 8U8 alegatos. Esta audiencia se llevará a efecto dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la citación.

ARTICULO 21.- Verificada la audiencia a que se refiere el Artículo anterior, el Presidente de la Legislatura, citará a sesión dentro de las veinticuatro horas siguientes en la que el Gran Jurado, por mayoría absoluta del número total de sus miembros, hará la declaratoria.

ARTICULO 22.- Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, el Gran Jurado sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponer inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones, en el servicio público desde un afio hasta veinte años.

ARTICULO 23.- Si la resolución del Gran Jurado declara que ha lugar a proceder penahnente en contra del servidor público, además de la sanción que corresponda, se turnará el expediente a la autoridad competente.

En caso contrario, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero esta declaratoria no será obstáculo para que el procedimiento penal ordinario continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su cargo. Los plazos de prescripción para el ejercicio de la acción penal se interrumpen mientras el servidor público goce de fuero constitucional.

ARTICULO 24.- Contra la declaratoria del Gran Jurado no procede juicio o recurso alguno.

CAPITULO CUARTO

DEL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR RESPONSABIUDADES ADMINISTRATIVAS

ARTICULO 25.- Las denuncias, acusaciones o quejas, sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos serán conocidas por el Tribunal Fiscal del Estado.

La recepción, trámite, resolución y aplicación de las sanciones correspondientes, se sustanciará con arreglo al procedimiento que prescribe esta Ley; a falta de disposición expresa, se estará a 1. dispuesto por el Código Fiscal del Estado de México y por el de Procedimientos Civiles.

ARTICULO 26.- El Magistrado del conocimiento en cualquier etapa del procedimiento, podrá disponer discrecionalmente de acuerdo a la gravedad de la infracción, la suspensión provisional de los derechos del servidor público, sin perjuicio de las prestaciones que tuviera en el sistema de seguridad social.

ARTICULO 27.- El término para presentar denuncias o quejas contra servidores públicos por responsabilidad administrativa, es de noventa días naturales. Este plazo se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, en el caso de que los hechos que la constituyan tengan carácter continuo.

ARTICULO 28.- La denuncia, acusación o queja, por responsabilidad administrativa en contra de un servidor público podrá presentarse ante el Tribunal Fiscal o en las Unidades de Información, Orientación y Quejas de las dependencias, instituciones o entidades en donde preste sus servicios el trabajador; en este último caso, deberán ser remitidas, bajo la más estricta responsabilidad del jefe de la unidad respectiva y dentro del término de veinticuatro horas siguientes a su recepción, al Tribunal Fiscal del Estado de México.

El Tribunal Fiscal del Estado de México, propor·

cionará formas impresas para que los interesados formulen sus acusaciones, denuncias ıJ quejas contra servidores públicos.

ARTICULO 29.- El Magistrado dentro del término de tres días siguientes a la recepción de la denuncia o queja, acordará' si se admite o si se previene al denunciante para que aclare, corrija o complete la denuncia. De no. hacerlo en un término de cinco días, se desechará de plano.

ARTICULO 30.- Una vez admitida la denuncia, el Magistrado la notificará al servidor público para que conteste por escrito en el término de tres días, señalará lugar, día y hora para que tenga verificativo la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, y le informará sobre su derecho para ofrecer las pruebas que le asistan y para formular alegatos por sí o por conducto de su representante legal.

ARTICULO 31.- El Magistrado notificará al titular de la dependencia, institución o entidad en donde labore el servidor público. una síntesis de los hechos constitutivos de la denuncia o queja presentada y le solicitará que envíe, en un término que no excederá de cuarenta y ocho horas, el expediente personal y un informe sobre la conducta y desempeño del ser vidor público.

ARTICULO 32.- El servidor público en su contesación, se referirá a cada uno de los puntos -de la denuncia o queja, hará las explicaciones que considere necesarias sobre el caso y ofrecerá sus pruebas.

Si el servidor público no contesta o no ofrece pruebas, se presumirán ciertos los hechos, salvo prueba en contrario.

ARTICULO 33.- La audiencia deberá celebrarse en un término que en ningún caso será menor de cinco ni mayor de siete días, contados a partir de la fecha en que venza el término para que el servidor público dé contestación a la denuncia o queja.

ARTICULO 34.- El denunciante o quejoso podrá asistir a la audiencia en la que se desahogarán las pruebas ofrecidas, se oirán los alegatos y se dictará resolución.

La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia.

ARTICULO 35.- Iniciada la audiencia con la presencia del Magistrado, el Secretario y las partes si asistieren, se recibirán las declaraciones del quejoso y del servidor público o, en su caso, sus respectivos escritos. La recepción de pruebas en la audiencia se sujetará, en lo conducente, a las normas de los Códigos Fiscal y de Procedimientos Civiles del Estado.

ARTICULO 36.- Si en la audiencia el Magistrado advierte que las constancias que integran el expedíente son insuficientes para dictar resolución, podrá acordar que se difiera la audiencia a nueva fecha, que en ningún caso podrá fijarse diez días hábiles después de la primera.

ARTICULO 37.- Si el servidor público confiesa ser responsable de la infracción que se le imputa, el procedimiento podrá terminar de plano. El Tribunal tomará en consideración esta circunstancia al dictar resolución.

ARTICULO 38.- Concluidos los alegatos, el Magistrado dictará resolución en la misma audiencia. Sólo en el caso de que exista gran número de constancias, podrá diferirse la resolución, para dictarse en un término no mayor de ocho días hábiles.

ARTICULO 39.- La resolución que declare fundada la denuncia, acusación o queja, precisará la responsabilidad administrativa del servidor público y la sanción aplicable.

ARTICULO 40.- La resolución que declare infundada la denuncia, acusación o queja, restituirá al servidor público, en el goce de los derechos de los que en su caso, huhiere sido privado.

ARTICULO 41.- Las resoluciones que dicte el

Tribunal, no requerirán formalidades especiales pero precisarán:

1.- Los hechos constitutivos de la denuncia, acusación o queja y, en su caso, los conteni'dos en la contestación a la misma;

II.- La valoración de las pruebas y de la lesión, si la hubiere, de los derechos o intereses del quejoso; la consideración del nivel jerárquico que ocupa el servídar público, sus funciones y los antecedentes contenidos en su expediente personal y, en su caso, la cuantificación de los beneficios obtenidos o del daño causado;

Hl.c- Los puntos resolutivos en donde se expresará si fue fundada la denuncia, acusación o queja, y si procede la sanción que, conforme a esta Ley, debe aplicarse al servidor público.

ARTICULO 42.- Si de las constancias se desprendiere la posible comisión de hechos delictivos, el Magistrado remitirá copia de ellas a la Dirección de Quejas de la Procuraduría General de Justicia del Estado para los efectos legales que procedan, sin perjuicio del derecho del denunciante a hacer directamente del conocimiento del Ministerio Público, tales hechos.

ARTICULO 43.- La resolución definitiva que se dicte, será notificada personalmente al denunciante o quejoso, y al servidor público en el domicilio que éstos hayan señalado para recibir notificaciones; igual notificación se hará al titular de la institución o dependencia a la que estuviera adscrito el servidor público para los efectos legales que procedan.

ARTICULO 44.- Las sanciones establecidas en esta Ley, se ejecutarán en los términos que contenga la resolución respectiva.

Cuando se sancione a algún servidor público con suspensión o destitución, la resolución surtirá sus efectos, al ser notificada, al titular de la dependencia, institución o entidad en donde aquél preste sus servicios.

La multa que se imponga, se hará efectiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución y, para efectos de su ejecución, tendrá la prelación prevista como crédito fiscal y se sujetará a las disposiciones aplicables a esta materia.

CAPITULO QUINTO

DE LAS SANCIONES

ARTICULO 45.- Son sanciones por responsabilidad política:

1.- Destitución; y

I1.- Inhabilitación.

ARTICULO 46.-Son sanciones por responsabilidad administrativa:

1.- Amonestación;

11.- Suspensión del empleo;

I1I.- Multa;

IV.- Arresto basta por treinta y seis boras cuando el reglamento de la dependencia así lo establezca; y

V.- Destitución.

ARTICULO 47.- Destitución es la separación del cargo o la extinción de la relación laboral entre la institución y el servidor público, decretada por el Gran Jurado o por el Tribunal Fiscal del Estado.

ARTICULO 48.- Inhabilitación eS la prohibición temporal que podrá decretar el Gran Jurado al servidor público destituido, para desempeñar empleo, cargo o comisión, al servicio del Estado o Municipios.

ARTICULO 49.- La amonestación es la advertencia que, en resolución del Tribunal Fiscal del Estado, se hará al servidor público sobre las consecuencias de la infracción cometida, en la que se le excitará a la

enmienda y se le hará saber que se le impondrá una sanción mayor en caso de incurrir en nueva infracción.

La amonestación se hará constar en el expediente personal del servidor público.

ARTICULO 50.- Suspensión es la privación del ejercicio del derecho a desempeñar el empleo, o cargo o comisión conferido y a percibir la remuneración consecuente al tiempo que dure, que en ningún caso será mayor в quince días laborables.

La suspensión se aplicará sin perjuicio de las prestaciones que el sancionado tuviere en el sistema de seguridad social.

ARTICULO 51.- Multa es el pago de dinero que en concepto de retribución debe hacer el servidor público en favor del erario del Estado, por la infracción cometida, la multa se fijará en cantidad líquida que en ningún caso será inferior al importe de diez días, ni mayor a cien, del sueldo base presupuestal que perciba el servidor público.

ARTICULO 52.- Arresto es el confinamiento de los servidores públicos designados policías, cuya duración no podrá exceder de treinta y seis horas que se cumplirán en las instalaciones con que cuenten para este fin, el Estado o los Municipios.

CAPITULO SEXTO

DE LA REMOCION DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA POR MALA CONDUCTA

ARTICULO 53.- El Gobernador está facultado, de conformidad con los Artículos 88 Fracción XI y 129 de la Constitución Política del Estado de México, para solicitar ante la Legislatura, o en su caso, ante la Diputación Permanente, lá destitución de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia cuando hayan incurrido en mala conducta.

ARTICULO 54.- Para los efectos del Artículo anterior, el Gobernador del Estado, comunicará a la Legislatura o a la Diputación Permanente en su caso, la petición concreta y fundada de destitución del Magistrado y acompañará las constancias o datos que demuestren su mala conducta.

ARTICULO 55.– Recibida la comunicación por la Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, le pedirá un informe al Magistrado acusado, quien deberá rendirlo dentro de los tres días hábiles siguientes a partir de aquel en que reciba la comunicación. Este término podrá prorrogarse por un lapso prudente que en ningún caso excederá de nueve días hábiles.

ARTICULO 56.- Al rendir su informe, el Magistrado de que se trate, podrá exponer sus defensas apoyándolas con las pruebas que estime pertinentes.

ARTICULO 57.- La falta de informe por parte del Magistrado, será presunción suficiente para que se declare fundada la petición de destitución, siempre que exista conatsncía de que se solicitó el informe y que la falta del mismo no esté apoyada en razones que la justifiquen.

ARTICULO 58.- Recibido el informe o babiendo transcurrido el término señalado sin haberlo recibido, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, sin más trámite declarará por mayoría absoluta del número total de sus miembros si es o no fundada la petición del Gobernador del Estado, tomando en consideración las pruebas y argumentos, tanto del Gobernador como los del Magistrado acusado, resolverá lo procedente. La resolución deberá dictarse dentro del término de treinta días naturales a partir de la fecha en que la Legislatura recibió la comunicación del Gobernador del Estado.

ARTICULO 59.- Si la resolución de la Legislatura o, en su caso, de la Diputación Permanente, declara infundada la petición del Gobernador del Estado, así lo comunicará a éste y al Magistrado acusado, al día eiguíente de haber sido emitida y ordenaré el archivo del expediente como asunto concluido.

ARTICULO 60.- Si la resolución de la Legislatura

o de la Diputación Permanente declara procedente la petición del Gobernador del Estado, se comunicará a éste y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y se hará saber al Magistrado acusado al día siguiente- del fallo, que queda privado del cargo y se procederá a designar al Magistrado que lo sustituya.

CAPITULO SEPTIMO

DE LA MANIFESTACION DE BIENES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

ARTICULO 61.-- Todos los servidores públicos de elección popular, los de confianza designados por los Poderes del Estado o por)08 Ayuntamientos, los de organismos auxiliares y los titulares de las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y de los fideicomisos constituidos con fondos públicos del Estado o de los Municipios, al tomar posesión de su cargo, empleo o comisión; durante el mes de abril de cada año y al concluir por cualquier causa los efectos de su función, deberán rendir, bajo protesta de decir verdad, ante el Procurador General de Justicia del Estado, la Manifestación de los Bienes de su propiedad y de sus ingresos.

Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo una o más de las funciones siguientes:

1.- Dirección, supervisión, inspección, auditoría, seguridad, vigilancia, custodia, fiscalización, procuracien y administración de justicia y readaptación social;

II.- Representación legal titular o delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;

tII.- Manejo de fondos estatales o municipales;

IV.- Custodia de bienes y valores;

V.- Atención o resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole o para obtener licencias o autorizaciones;

VI.-- Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y

VII.- Efectuar pagos de cualquier índole.

La Cámara de Diputados, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, de los organismos auxiliares, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria o de los fideicomisos públicos, así como los Presidentes Municipales, precisarán durante el mes de febrero de cada año cuáles son los servidores públioos, que sin ser de confianza tengan que presentar Manifestación de Bienes por' tener a su cargo una o más de las funciones antes señaladas.

El Ministerio Público, por acuerdo del Procurador, podrá solicitar en cualquier tiempo ampliaciones o aclaraciones sobre las que se hayan presentado.

ARTICULO 62.- Los servidores públicos deberán hacer la primera de las Manifestaciones a que se reflere el Artículo anterior, dentro del término de sesenta días naturales contados desde aquél en que hayan recibido la comunicación de su designación o nombramiento o que hayan rendido protesta del cargo de elección popular.

EJ servidor público que no cumpla con el anterior requisito dentro del plazo aludido, será sancionado por el Procurador General de Justicia, con multa de tres a seis meses del total del sueldo base presupuestal que tenga asignado el omiso, previniéndolo de que en caso de no rendir su Manifestación dentro de·los quince días hábiles siguientes a la conclusión de taJ plazo, será separado de su cargo previa notificación que de este hecho haga el Procurador al Ejecutivo del Estado o a los títuJares de quienes depende el servidor.

Iguales sanciones se aplicarán cuando se omita la presentación de la Manifestación anual a que se refiere el Artículo anterior.

ARTICULO 63.- La última de las Manifestaciones a que se refiere el Artículo 61, se rendirá por los ser-

vidores públicos dentro de los sesenta días siguientes a la terminación del cargo, empleo o comisión; si dentro de este plazo el Procurador General de Justicia del Estado no recibe dicha Manifestación, ordenará a través del Ministerio Público que corresponda la investigación del patrimonio del infractor, sin perjuicio de aplicarle una multa equivalente al total del sueldo base presupuestal percibido por el servidor público omiso durante los seis últimos meses de vigencia de su designación.

ARTICULO 64.- Las autoridades competentes al comunicar las designaciones o nombramientos a los servidores públicos, les harán saber formalmente con los apercibimientos necesarios, la obligación de rendir dentro de los plazos que esta Ley previene, sus correspondientes Manifestaciones de Bienes.

ARTICULO 65.- Las Manifestaciones de Bienes a que se refiere este capítulo se rendirán necesariamente en las formas oficiales y bajo las normas que para el efecto expida la Procuraduría General de Justicia por acuerdo del Gobernador del Estado que será publicado en la "Gaceta del Gobierno", en las que se indicará lo que es obligatorio declarar.

ARTICULO 66.- Para los efectos de esta Ley, se considera obsequio todo bien que reciban con motivo de sus funciones los servidores públicos, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el primer grado.

ARTICULO 67.- La Ley prohibe que los servidores públicos reciban para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el primer grado, obsequios de los particulares respecto de los cuales en razón de la función que tengan encomendada hayan tomado o deban tomar alguna decisión de trámite, despacho o resolución, con el ánimo de beneficiar indebidamente a éstos, dentro de un año anterior a la fecha del obsequio o dentro de un año posterior a la misma.

Los obsequios que se hagan de acuerdo con los supuestos anteriores se entenderán cedidos al patrimonio del Estado, al municipal o al de los organismes auxiliares en su caso, debiendo los servidores públicos hacer entrega de ellos con anterioridad a la decisión a que se refiere el primero de los párrafos de este Artículo o dentro de los diez días siguientes a su recepción, según proceda.

Los obsequios que se hagan a los servidores públicos que no se encuentren en las hipótesis de este dispositivo, deberán ser declarados por éstos en la Manifestación Anual de Bienes cuando el valor unitario de cada obsequio exceda a un mes de sus percepciones del erario público del Estado o de los Municipios.

CAPITULO OCTAVO

DE LA INDEMNIZACION POR REPARACION DE DAÑOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

ARTICULO 68.- El Estado es subsidiariamente responsable de la reparación de los daños causados a particulares por los servidores públicos sancionados administrativamente con motivo de la aplicación de esta Ley o sentenciados penalmente.

El Ejecutivo del Estado a propuesta del Procurador General de Justicia, podrá subrogarse al cumplímiento de esta responsabilidad en cualquier momento.

ARTICULO 69.- Los particulares ofendidos o quien los represente, podrán solicitar al Ejeoutivo'[ror conducto del Procurador General de Justicia, el pago de la reparación del daño a que se refiere el Artículo anterior.

ARTICULO 7U.- El pago de la indemnización que haga el Ejecutivo, determina la subrogación en favor del Estado de los derechos a la reparación del daño que tenga el particular ofendido.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRlMERO.- Esta Ley entrará en vigor el día primero de mayo de mil novecientos ochenta y cuatro.

ARTICULO SEGUNDO.- Se abroga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados, expedida en el Decreto número 54, publicado en la "Gaceta del Gohiemo", el 28 de diciembre de 1955.

ARTICULO TERCERO.- El Tribunal Fiscal del Estado, conocerá, tramitará y resolverá los asuntos relacionados con las responsabilidades administrativas, según la competencia conferida por esta Ley en los términos de la Fracción X del Artículo 181 del Código Fiscal del Estado de México.

Para el efecto, establecerá las normas y dictará las medidas administrativas pertinentes para instrumentar la recepción, trámite y resolución de las denuncias a que se refiere esta Ley. Asimismo, establecerá las reglas para la distribución y despacho de estos nego· cios entre las Salas del Tribunal.de conformidad con lo establecido por el Código Fiscal del Estado de México.

ARTICULO CUARTO.- Los titulares de las dependencias, instituciones y entidades del sector público del Estado, proveerán lo conducente a fin de establecer procedimientos ágiles y expeditos para la recepción de denuncias o quejas contra servidores públicos y remitirlas al Tribunal Fiscal del Estado.

ARTICULO QUlNTO.- Las autoridades a que se refiere el penúltimo pájrafc del Artículo 61 de este ordenamiento, en un plazo que no exceda de veinte días hábiles, contados a partir de que entre en vigor esta Ley, precisarán cuáles son los servidores públicos que sin ser de confianza deban presentar Manifestación de Bienes.

ARTICULO SEXTO.- Todos los servidores públicos sujetos a esta Ley, deberán dentro de los sesenta días hábiles siguientes al inicio de su vigencia, rendir la Manifestación Anual a que se refiere el Artículo 61 de este ordenamiento, así como la información complementaria relativa a la Manifestación original en las formas que al efecto proporcione la Procuraduría General de Justicia del Estado.

ARTICULO SEPTIMO.— 'Se derogan todas las disposiciones legales o reglamentarias cuyo contenido se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Toluca de Lerdo, Méx., a los siete días del mes de abril de mil novecientos ochenta y cuatro.- Diputado Presidente, C. José Delgado Valle; Diputado Secretario, Profr. Lauro Rendón Castrejón; Diputado Secretario, Lic. Tonatiuh Mercado Vargas; Diputado Prosecretario, Profra. Ma. del Carmen Arzate Torres; Diputado Prosecretario, Profr. Héctor Marín Rebo-Uo.- Rúbricas.

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca, Méx., abril 11 de 1984.

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO,
Lic. Alfredo del Mazo G.

EL SECRETARIO DE GOBIERNO,
Lic. Leopoldo Velasco Mercado

EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA,
Lic. Humberto Lira Mora

EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA
1917·1933

Ornar Guerrero

Oentro del programa de reorganizaci6n administrativa del gobierno federal, destaca la creación de una institución dlseñada bajo fórmulas de una política claramente establecida: combati r la corrupción y expiar a la administración pública mexicana de las faltas del pasado reciente. Sin embargo, confiar a la SecretarIa de la Contralorla General de la Federación, de la que hablamos, a la mera función de moralizaci6n de los funcionarios públicos y por extensión a encabezar la persecución legal de los culpables, sólo nos da una parte del panorama. La nueva SecretarIa es más que eso; también encamina sus pasos a conseguir un mejor rendimiento de la organización administrativa, asf como un desempeño superior de los servidores públicos, de quienes se espera que su única inquietud sea la función pública, con menoscabo de la satisfacción de sus intereses personales.

Para comprender lo mejor posible las funciones de la Contralorla, es conveniente remitirnos a sus antecedentes, a saber, el Departamento de Contralorfa, que naci6 con la Revolución de 1910 Y la Constitución de 1917, Y murió cuando la propia Revoluci6n iba a alcanzar su fase crucial con Cárdenas. Este ensayo, parcial e incompleto como es, se refiere a la historia, objetO y consecuencias de la existencia del Departamento de Contr. torra

La historia del Departamento de Contralorla no ha sido hecha. Sabemos cuál fue su origen y su desenvolvimiento, pero desconocemos con certidumbre el motivo de su abolici6n, si bien se puede extrapolar la causa de ello. Por tanto, queremos dejar sentado de principio que este breve estudio es incompleto, hipotético y general, por lo que sus interpretaciones tienen solo un carácter provisional.

EL PROBLEMA DE LA INFORMACION

Dimos cuenta de materiales bibliográficos y documentales acerca de la Contralorfa -nombre con el cual también nos referiremos al Departamento de Contralorfa o simplemente Departament<l- por verdadero accidente, o como se llama en investigación cientffica, serendipity. Es más, nunca se nos hubiera ocurrido escribir algo acerca del Departamento, de no haberse dado los hallazgos. Sucedió igual con otros estudiosos de la administración pública mexicana, quienes encontraron documentos sobre ella por accidente.

Salvo el caso de las memorias anuales que existen en diferentes bibliotecas públicas del país, el interesado en la Contralorfa puede acudir a pocas fuentes. Afortunadamente por los hallazgos realizados, aunque muy contados, ahora sabemos algo más de esa interesante institución administrativa cuyas huellas fueron borradas por el paso del tiempo.

En primer lugar queremos mencionar el libro Administraci6n y contabilidad fiscal de Alberto Hfjar y Haro, publicado en México por la Imprenta Victoria en el año de 1919. Es un texto universitario, muy juicioso por cierto, que trata tanto de las generalidades relativas a la materia de contralorfa, como del Departamento mismo. Luego hay que mencionar otra obra: Desorganizaci6n de la Secretaría de Hacienda, por afacto de la creaci6n de la Contralorfa, aparecido en México en 1920 sin que se mencione la editorial, y cuyo título dice con claridad el contenido de la misma. En tercer lugar debemos hablar de la existencia de un folleto conmemorativo de la consumaci6n de la independencia nacional, que es subtftulo, y que va encabezado por el rótulo de Contralorfa General de la Naci6n. Tampoco se consigna editorial, pero sr el año: 1921. Finalmente, mencionaremos al Boledn de Informaciones de la Contralorfa, que apareció hasta donde sabemos en 1925 y hay noticias del mismo hasta 1927, incluyendo este perfodo 15 números.

ORIGEN DE LA CONTRALORIA

El hecho que la Contralorfa haya nacido no como Secretarra sino como Departamento, dice mucho. Se esperaba que la nueva institución administrativa tuviera un carácter esencialmente técnico, o más bien, meramente administrativo. Esto es enfatizado en el Folleto Conmemorativo del que hemos hecho mención: "la Contralorfa General de la Nación, cuya misién netamente administrativa la distancia un tanto de toda manifestación ruidosa ostensible..."1 Los anónimos redactores del Folleto agregan que el propio documento tiene como propósito realzar la importanoia de la Contralorfa en relación con la buena marcha de la hacienda pública.

En el informe presidencial de 1918, continúan sus expositores, se reconoce el papel del nuevo Departamento en relación con el "perfeccionamiento en el mecanismo de la administración pública". En otras palabras,

Según información de Alberto Hijar V Haro *IAdmini,traci6n y contabilidad fiscal*) fue Luis Cabrera quien sugirió a Carranza la creación de la contralor{a.

1 Ccntralorfa General de la Nación. *Follsto Conmemorativo de /l1 Consumación de J. Independencia Nacional*, p. 7.

la Contraloría había sido diseñada para introducir las mejoras necesarias en el funcionamiento de la administración pública, teniendo en consecuencia la responsabilidad de encabezar la reforma administrativa del gobierno federal. Junto a su misión de moralización del personal al servicio del Estado, la Contraloría se encargaba Igualmente del mejoramiento de las funciones administrativas del Estado, así oomo de su constante actualización.

Que la administración pública mexicana se ha regido por el principio de la centralización es algo cierto y comprende por extensión la materia hacendaria. La definición de la administración de la hacienda pública se planteó a partir de la Ley de 26 de noviembre de 1824, precisamente en el Ministerio de Hacienda, dentro del cual se estableció el Departamento de Cuenta y Razón. Este Departamento sustituyó a las antiguas contadurías y recogió de ellas el encargo de formar los presupuestos, así como la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente fue instituída la Tesorería General, cuya misión consistía en distribuir los fondos nacionales. hacer las observaciones oportunas al Ejecutivo con relación a pagos indebidos y glosar sus cuentas, funciones que se le encomendaron por estar directamente sometida a la inspección de la Cámara de Dlputados.s

Tiempo después, entre 1830 y 1831, el Departamento de Cuenta y Razón fue extinguido, la Tesorería General reorganizada y establecida una nueva dependencia, la Dirección General de Rentas, cuya función era la de inspeccionar los diferentes ramos administrados por el gobierno federal y formar el estado general de valores. En 1851 se creó la contabilidad por partida doble, pero la disposición correspondiente fue derogada dos años después. El año de 1867 fue reforzada la centralización hacendaria: la Secretaría de Hacienda concentró en su seno todas las materias relativas a la propia hacienda, quedando entonces como la única oficina fiscalizadora. Pero la Tesorería General conservó lo relativo a recaudación y distribución de los caudales públicos. Finalmente, el 23 de mayo de 1910 nació la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contralorfa.é

Los autores del folleto mencionado juzgan que la reforma, sin embargo, preservó para la Tesorerfa las funciones de inspección y vigilancia, así como la fiscalización que se realiza previamente a los gastos. La nueva Dirección sólo tuvo entonces como función la glosa de las cuentas, a saber, ''la revisión de hechos consumados".

Pero no fue hasta la creación del Departamento de Contraloría que se dio un paso verdaderamente firme en materia de control, valga la redundancia. Antes sólo se habían dado movimientos más o' menos titubiantes. El nuevo Departamento fue creado el 25 de diciembre de 1917, siendo expedida su ley orgánica el 18 de enero de 1918.

Que la Contraloría surge como un mecanismo moralizador, hay que enfatizarla; pero con la salvedad que no solo nació con ese fin. La corrupción es un mal antiguo de la administración pública, no solo de la mexicana, sino de cualquier parte del mundo. Baste con citar el caso del Imperio otomano,

2 *Ibid,* p. 13

3 *Ibid,* p. 14

que debe sus mejores estudios de ciencia de la administración -los famosos kanun nama-, escritos casi todos entre los siglos XVI y XVIII, a denuncias contra la inmoralidad de los fundonarios estatales que llevaron al Estado osmalí a la ruina financiera. La Contraloría, por tanto, cumple en primera instancia una función de moralización administrativa. "En efecto, la institución de la Contraloría tuvo un gran fin moral", dicen los autores del documento que estamos ahora estudiando.

La creación de la Dirección de Contabi· Iidad y Glosa fue no solo una medida parcial, sino también frustrada porque ella quedó, junto a la Tesorerra, subordinada organizativamente a la Secretarta de Hacienda la cual, "en resumen, tuvo en sus manos todo el control administrativo y fiscal de los fondos públicos, siendo árbitro único, no sólo para ordenar los pagos y gastos por medio de la Tesorerra sino también para sancionar la inversión de los mismos, por medio de la Dirección de Contabilidad. De este modo fiscalizaba a todas las demás dependencias del Ejecutivo; pero ella misma pudo disponer a su arbitrio de sus gastos propios y convertirse realmente en la administradora de todos los demás".4

México, un pafs altamente centralizado, provisto de una espesa burocracia heredada por el Virreinato, organizado en un Estado poi (tlco fuertemente estructurado con base en ese vasto organismo que es su administración pública; en suma, un pafs calificable como Estado genuinamente administrativo, no conocía otra forma de composición política que la acumulación de poder. La administración pública, por su parte, no conocía sino la acumulación de poder en la Secre· taría de Hacienda y Crédito Público.

La Contraloría venía a modificar la estructura de poder po, ítico del Estado, que descansa en la organización administrativa. En México, hasta nuestros días, la lucha por el poder ha sido la lucha por la obtención de los cargos por los cuales se conduce al Estado. Solo después de una alteración radical del estado de cosas, como fue la Hevolución de 1910, se podía concebir la transformación radical de la composición de fuerzas yacientes en la administración pública, tal como habla sido heredada por el porfiriato, y que necesariamente habría de ser modificada. Un factor importante de tal modificación fue la creación de la Contralorfa. Por ello, el último intento de contralación del Antiguo Régimen, la Dirección de contabilidad y Glosa, fue eliminado por la Revolución a favor de un paso realmente decisivo hacía una fiscalización efectiva. "Al crearse el Departamento de Contralorfa se dio, como ha quedado dicho, en firme y sobre seguro el paso que había dado a medias la ley de 23 de mayo, para realizar el ideal de separar por completo las funciones de vigi lancia previa en la distribución de fondos y de aprobación posterior de esas distribuciones, o sean las de 'pago' y de 'glosa' en términos generales, haciendo también que otra oficina distinta de la ministradora, fuera la encargada de procurar y vigi lar el escrupu loso manejo de los fondos de la Nación". 5

Los paises organizados políticamente como reg (menes parlamentarios resuelven sus problemas de contralación de manera inherente al mismo. Ocurre igual con los presidenciales.

4 *Ibid.* p. 16

5 *Ibid.*

Empero, la solución de problemas en estados presidenciales suele ser variada. Por eso México, nuevamente hay que decirlo, un Estado centralizado y burocratizado en grado mayor, propone resolver sus problemas de control con base en su propia circunstancia. De aquí que el propio control de la administración pública opere en el seno organizativo del Ejecutivo en la "unidad dentro de la unidad", como dicen quienes escribieron el documento, y no en el poder extraño que es el Legislativo. No podrla ser de otro modo en un país donde el centro del poder del Estado no es otro que el Ejecutivo, en un país donde la tradición parlamentaria[6] no existla cuando se estaba organizando el Estado nacido de la Revolución de 1910 y el Poder Legislativo se iba a convertir en un organismo de colaboración del Ejecutivo y estar subordinado al mismo.

Estudiar una institución administrativa desaparecida (y ahora revivida) es una caja de sorpresas. Una de ellas es que, en contraste con la indiferencia de nosotros, los contemporáneos, aquéllos que vivieron cuando existió también el Departamento de Contralorfa, estuvieron interesados por su estudio y para ello escribieron y disertaron sobre su naturaleza, organización y finalidades. Incluso se elaboraron libros de texto para instruir a los estudiantes universitarios sobre el nuevo organismo y, por extensión, sobre un tema novedoso: la teorla y práctica del control. Tal es el caso de la obra de Hliar y Haro ya mencionada, cuyo primer capitulo nos reseña brevemente la historia de la Contralorla. En ella se asienta que, desde la época de Porfirio Dlaz, ya existla la preocupación sobre el establecimiento de una dependencia contralora. Emiliano Busto, oficial mayor, de la Secretaria de Hacienda en 1889, habla escrito en ese año en su obra La administración pública de México, sobre la conveniencia del establecimiento de una Inspección General de Hacienda, separada de la Secretaria de Hacienda, que vigilara la administración financiera y reportara oportunamente a ésta acerca de sus observaciones, es decir, la institución de lo que él llama "el controle administrativo de la hacienda pública"."

En otras palabras, las innovaciones administrativas iban acompañadas de preocupaciones intelectuales que podlan, desde fines del siglo pasado, explicar sus alcances, conveniencias y limitaciones. En fin, el gran paso se habla dado: el Departamento de Contratorta habla sido creado. Entonces se habrla que capitalizar sus ventajas y arrostrar sus consecuencias.

ORGANIZACION INTERNA

El Departamento de Contralorla respondla al ensayo tlpico de organización departamental ideado para estos cuerpos de reciente creación. A la cabeza del Departamento fungla el Contralor General, cargo con que se conoció a su titular. En la jerarqula inmediata siguen el Auditor General y el Oficial Mayor, que tienen la facultad de acordar con aquél.

Flavio A. Boj6rquez, Contralor Géneral, era un funcionario activo y ocupado en su misión. Según el Folleto, en los negocios interiores de la Contralorla sostenla mensual-

6 Se tendrfe que mencionar una excepci6n, el proyecto parlamentario de 25 de abril de 1915. decretado en nombre de la COnvenci6n de Aguascalientes por el Preeldente Aoque Gcnzélez Garza.

La administración oúblicll de *México,* pp. 289-292.

mente de 200 a 300 acuerdos con sus colaboradores y dictaba de 80 a 100 memorandos. Con relaci6n al trabajo externo, el Contralor despachaba de 600 a 700 cartas y de 200 a 250 telegramas. Todos estos despachos se realizaban por medio de la secretaría particular, en su labor natural de contribuir a la tramitaci6n de las disposiciones del Jefe del Departamento.

Como se puede deducir de la distribuci6n de las funciones generales de la Contraloría, entre el Auditor General y el Oficial Mayor, ambos funcionarios se repartían las actividades sustantivas y las tareas adjetivas. Conviene, por tanto, hacer una reseña un poco más pormenorizada de cada una de las dependencias sujetas a cada cual.

La Auditoría General

La Auditoría General se dividía en Auditorías y Secciones, a saber: Registro de Correspondencia; Registro de Personal con Manejo de Fondos; Contaduría; Guerra y Marina; Glosa Militar; Glosa Civil (que incluye Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Timbre, Aduanas y liquidaci6n de Cuentas); Sección de Deuda Pública; Inspecci6n; Servicios de Cuentas Especiales y Estadísticas; Departamento Consultivo y Jurídico; Caja; Proveduría; Archivo; Auditorías Regionales; Sección Revisora de Pensiones; Comisi6n Reorganizadora; Prensa; y la Sección de Reclamaciones. Hay asimismo un Subauditor, que tiene como encomienda la autorizaci6n de los libramientos y los pagos.

Auditoría General, la dependencia de ejecuci6n de la poiítica de la Contraloría en su funci6n sustancial, el control, fungía asimismo como entidad consultiva para el Contralor General.

Por cuanto a sus secciones, conviene mencionar de entrada que la relativa a Reclamaciones tenía la peculiar funci6n de emitir dictámenes acerca de "préstamos, anticipos o pérdidas sufridas por causa de los movimientos militares habidos en el país, desde 1911", La Contralorfa, por otra parte, tenía a su cargo la contabilidad general de la naci6n, responsabilidad que ejercía por medio de la Contaduría, así como la formaci6n de la cuenta de la hacienda pública. En realidad la Contaduría es un gran organismo, formado por varias secciones: Contabilidad General, Cuenta Transitoria y la de Inspecci6n, verificaci6n, observaci6n y requisitaci6n de los resultados de glosas, así como de la depuraci6n, estadística, correspondencia y archivo. Del resto de las secciones nos conformamos con haberlas mencionado, si bien el Folieto las describe con relativa amplitud; pero el lector comprenderá nuestra imposibilidad de hacer lo mismo, por razones de espacio.

La Oficialla Mayor

Las oficinas de la Oficialía Mayor son las siguientes: Caja; Registro de Correspondencia; Archivo General; Registro de Personal con Manejo de Fondos; Proveduría; Servidumbre. Las funciones generales de la Oficialía son la de administraci6n de personal y la autorizaci6n de gastos hechos sobre las partidas globales del presupuesto de egresos. De las oficinas que integran a la Oficialía Mayor, conviene mencionarse a la que tiene como encargo el Registro de personal con manejo de fondos. En ella se lleva un registro de los funcionarios públicos que, por su tipo de

trabajo, Jeben manejar fondos del Erario. Extiende sus actividades a las finanzas, pr6rrogas y ampliaciones que expidan las compañ(as autorizadas al efecto; y tareas relacionadas con estas actividades.

EL ALTO FUNCIONARIADO DE LA CONTRALORIA EN 1921

Ya que sabemos con toda precisi6n quiénes ten ían a su cargo la conducci6n de la Contraloría, creemos conveniente proceder a relatar sus nombres y cargos en su seno:

Flavio A. Boj6rquez, Contralor General de la Naci6n; Alberto Sáenz, Secretario Particular del Contralor; Honorato Beltrán, Secretario Auxiliar; Manuel Bonfiglio, Auditor General; José Robles, Secretario Particular del Auditor; Alberto Peralta, Oficial Mayor; Guillermo de María y Campos, Contador; Felipe N. Sedano, Subcontador; Ignacio Alatorre, Jefe de la Secci6n de Proveduría; Emilio Alemán, Subauditor de Inspecci6n; Rómulo Bustamante, Auditor de Inspecci6n; Celerino Díaz, Abogado Consultor del Departamento; Julián Villaseñor García, Jefe de la Secci6n de Pensiones; Javier Alatorre, Encargado del Departamento Consultivo y Jurídico; Vicente Garrido Alfaro, Encargado de la Publicidad; Juan B. Salcedo, Auditor del Timbre; José S. Iniestra, Subauditor del Timbre; Isauro L. Carmona, Auditor de Glosa Civil; Carlos E. Zetina, Jefe del Archivo General; Rafael M. Pacheco, Auditor de Servicios Especiales y Estadística; Aureliano M. Parra, Jefe de la Sección de Reclamaciones; Gustavo M. Morales, Encargado de la Auditoría de Aduanas; Francisco G. García, Subdirector de Servicios Especiales; Ignacio Termiel, Auditor de Liquidación de Cuentas; Juan Antonio Carrillo, Subauditor de Liquidación de Cuentas; Andrés Hernández, Auditor de G.losa Militar' Antonio Ortíz Izquierdo, Subauditor; Mateo' Ortfz, Auditor de Guerra y Marina; Mariano Narro, Subauditor de Guerra y Marina; Julio Villar, Auditor de Aduanas; Bernardo González Romero y Mardonio Morales Millán, Subauditores de Aduanas; José de Jesús Aguilar, Eduardo Buitrón, José J. Díaz y Agustín L6pez de Ortiqosa, miembros de la Comisión Reorganizadora.

EL PAPEL DE LA CONTRALORIA

Luego que la Constitución de 1917 fincara las bases para la organización de la administraci6n pública federal, que quedó normada por medio de la Ley de Secretarías y Departamentos de abril de ese año de manera provisional, y en forma definitiva en diciembre de 1917, el Departamento de Contraloría tuvo entonces su propia ley orgánica. Esta fue expedida el 18 de enero de 1918.

Primera Fase: 1917-1926

En la Ley OrgánIca de la Contraloría es reglada la organización y el funcionamiento del nuevo Departamento. En ella se señala que las instancias generales de esa dependencia son el Contralor General, el Auditor General, el Contador en Jefe, el Oficial Mayor y un cuerpo de auditores generales.[8] El cargo de Contralor fue concebido como un puesto relevante y decisivo dentro del esquema organizativo de la adrntnlstración pública. Hay un punto que resalta en lo particular, por cuanto a las facultades de ese funcionario: "el Contralor emitirá las decisiones finales que fueren el resorte del Eje-

s Ley Orgánica del Departamento de Contraloda. ert. 2.

cutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposici6n de fondos del gobierno o enajenaci6n de bienes de la naci6n".9 Aunque los titulares de las dependencias administrativas conservan el derecho de solicitar al presidente de la República resoluci6n de la Contraloría, no hay lugar a dudas con respecto a que, con tal facultad, el Contralar General de la Nación esgrimía la espada de Damocles sobre la cabeza de los demás secretarios de Estado y jefes de Departamento. No es exagerado pensar que un poder semejante hiciera impopular a un organismo creado para supervisar e inspeccionar el funcionamiento entero de la administración pública, como lo constataremos luego.

El control sobre la administración pública no sólo era financiero, es decir, no sólo se velaba de la legalidad del manejo de los fondos del Erario, sino también una evaluaci6n del rendimiento del trabajo gubernamental. En esta funci6n podía "hacer estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás oficinas del gobierno con el objeto determinado de obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios, exponiendo recomendaciones, tanto en lo que se refiere a los presupuestos de gastos anuales de esas oficinas, como en lo relativo a la Ley de 1ngresos, recomendaciones que él (Contralor) entregará al Presidente de la República para que tome las medidas que estime convenientes".'0 Este no era un mero ejercicio retórico, ya que duo rante el sexenio de Plutarco Elías Calles se llevó' a la práctica, entre otros medios, al través de las comisiones de eficiencia instituidas para proceder a la reforma de la administración pública y en las cuales había un representante permanente de la Contraloría."

El doble poder de la Contraloría para definir de manera definitiva la legalidad del uso de los fondos públicos y dictaminar sobre el nivel de rendimiento administrativo de las dependencias públicas, situaba al Departamento en medio de la lucha por la supremacía sobre el dominio del ámbito de la administraci6n gubernamental, entrando irremediablemente en disputa con la potencia vigente. Con la Secretaría de Hacienda, dicho sea de paso, tenía cuentas pendientes porque buena parte de las atribuciones de la Contraloría no eran de reciente creación, sino facultades arrebatadas a Hacienda, toda vez que esas facultades implicaban la amputación de órganos de ésta, tajadas enteras de su presupuesto, así como recursos materiales, además de lo más importante, buena cantidad de empleados entrenados en las artes hacendarias. Si recordamos que Hacienda no sólo había sido el poder preponderante en la administración pública desde 1821, sino que también era la dependencia mejor organizada, con el personal más calificado -verdadera paradoja, frente al gran desarreglo de las finanzas nacionales desde entonces- y los métodos de trabajo más sistematizados, la existencia de la Contraloría era un reto a su existencia misma.

En 1920 hubo una reacción que testimoniaba el sentir de los funcionarios de Hacienda, si bien no procedía de ellos, sino de un periodista llamado G. L. de L/ergo. Sus notas apa-

9 *Ibid,* arto 62.

10 *Ibid.* arto 20

11 Ver Ley que crea las Comisiones de Eficiencia de 25 de agosto de 1926. en *México a través de los Informe, presidenciales, La administración pública.* tomo 5. vol. 3. pp. 255-258.

recieron en ese año en el periódico El Heraldo y fueron luego reproducidas como libro con el significativo título de Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría. El título lo dice todo: la Contraloría, nacida en buena parte de las entrañas organizativas de la Secretaría de Hacienda, hizo con su alumbramiento -valgan estas analogías ginecológicas- que la tradlcional y respetable Secretaría de Hacienda SE desarreglara, haciéndola desde entonces una dependencia que perdió su prestigio, eficiencia y sobre todo, su lugar privilegiado en el concierto de la administración pública.

La obra en estudie es la doble biografía de la Contraloría y de Hacienda, si bien en un momento, aunque de tal importancia que luego de la supresión de la primera, la administración pública ya no sería igual. L1ergo comienza su exposición señalando que, aun antes de la creación del Departamento de la Contraloría, Hacienda ya estaba relativamente reformada. En lo relativo a impuestos, se creó un departamento ex profeso, es decir, una acción de la Secretaría de Hacienda se convirtió en un organismo particular. Esto inició la desorganización. Otras medidas, surgidas de la lucha revolucionaria, la incrementaron, en lugar de procurar el orden institucional de las finanzas públicas. Fue así, con la supresión de los Bancos de Emisión, que se creó, para ad-,ministrar sus recursos y realizar sus funciones, un Departamento de Bancos, aunque ya exís tía el de Crédito. "Las tarifas aduanales se alteraron en sentidos vários, y la contribución del timbre eumentó generalmente, bajo la excusa de las necesidades revolucionarias".12 El desorden, agrega L1ergo, se extendía a servicios públicos tales como los correos y los telégrafos que se duplicaron y eran "mucho más deficientes que antes".

La Secretaría de Hacienda, una dependencia altamente conservadora, había operado eficazmente desde que fue creada en 1B21. El compromiso de sus empleados con el Estado, los primeros pasos del servicio civil en México, que se plasmó en los gobiernos de Arista y Santa Anna (el último de ellos), y que fue ratificado por Juárez,13 compromiso que los neutralizaba con relación a la lucha de los partidos, fue necesariamente adjurado por el Estado nacido de la revolución, si bien el mismo Juárez, a la vez que confirmó los sistemas racionalizados de ingreso y permanencia en el servicio, impidió la entrada a los funcionarios leales a Zuloaga y Miramón. Una revolución, que lleva a un nuevo régimen a la cima del Estado, expresión organizada, no puede respetar compromisos concertados durante el gobierno al que ha derribado. Por ello, el funcionariado hacendario se nutrió de hombres salidos de los grupos revolucionarios triunfadores. De aquí la interpretación de L1ergo en el sentido que "el personal de la administración financiera, que importa mucho sea de un elevado nivel moral, descendió grandemente so pretexto de méritos y compromisos revolu-

12 G. L. de L1ergo. *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría,* p. 6.

13 Arista expidió un decreto muy significativo con relación a los servidores del Estado de fecha 21 de septiembre de 1853. titulado: "Se determinan las cualidades Que deben tener los meritorios para ser admitidos en les oficinas del supremo gobierno". Santa Anos. por su parte, por decreto de 19 de agosto de 1853, dispuso que los candidatos a ingresar al ramo hacendario, lo hicieran por la vía de un exemen de admisión y comprobar tener conocimientos máximas para el cargo al que aspiran. Finalmente, Juírlz expidi6 una circular del 13 de agosto de 1861 en la cual exige a los aspirantes a ingresar al gobierno federal, demostrer "conocimientos te6ricol V prácticos", tento como el no haber colaborado con el gobierno golpllU di Tacubaya.

clonarlos, que no fue posible quizás eludir",[14] de lo que extrapola que esto contribuyó a desorganizar todavía más a la administración hacendaria.

La situación financiera se agravó con la suspensión del pago de la deuda pública. Las instituciones de seguros, que. L1ergo define como instituciones financieras, pasaron de Hacienda a otra Secretaría (no dice cuál) y el cobro por el uso de los servicios consulares se sextuplicaron. la Contraloría, una vez creada, vino a acrecentar el desarreglo financiero de la Nación y el desorden administrativo de la Secretaría de Hacienda, sintetiza en esto el autor mencionado.

Que L1ergo tiene una opinión positiva de Hacienda, puede observarse claramente. Sobre esto hay que decir que su opinión descansa en la certeza. "Si un organismo gubernativo, entre los diversos que dejó formados la administración del general Díaz, se hallaba en buenas condiciones, debemos decir que fue uno de ellos la Secretaría de Hacienda".[15] Agregaríamos sin embargo, que los procesos organizativos de esta Secretaría abarcan de hecho todo el siglo XIX, como se puede constatar en las distintas administraciones presidenciales que se propusieron dar un orden al caótico estado de las finanzas públicas, a la vez que arreglar todo lo relativo a la organización de la propia Secretaría. L1ergo sostiene que la organización de la hacienda pública ha tenido un progreso, lo cual es cierto, pero siempre y cuando digamos que este progreso ha contrastado con el proceso descendente del manejo de las finanzas públicas, gran paradoja que hay que mencionar, pero de la cual no podemos agregar nada porque rebasa el tema de este artículo.

Dentro del proceso progresivo de la organización financiera de México, L1ergo menciona la creación de tres Direcciones Generales: Aduanas, del Timbre y la de Contabilidad y Glosa. Hacienda, por extensión, fue el mejor ejemplo de ese progreso, y agrega, que después de diez años de guerra civil, ha llegado el momento de evaluar el legado de los gobiernos del pasado, lo que incluye la materia hacendaria. "Las revoluclones, como todos los fenómenos naturales, tienen diversas fases, y después del momento álgido en que estalla la pasión como huracán o erupción volcánica, tienen que seguir una marcha decreciente hacia la serenidad, que no de otra manera se podrían obtener resultados benéficos en estas convulsiones sociales denominadas revoluciones".[16] Tal criterio, dice L1ergo, será la forma mediante la cual juzgará a la Contraloría.

Es mérito de L1ergo el criticar el contraste entre lo que llama la "vancofobia" existente entonces en el ambiente gubernamental y el modelo norteamericano seguido para la formación de la Contraloría, en lo que encuentra un problema de ajuste entre una especie de pieza de máquina moderna y una máquina antigua a la cual se cree se puede aplicar, a menos que haya una "verdadera casualidad". Asimismo, el hecho que hayan sido consultores norteamericanos los que asesoraron la implantación de la Contraloría, aumenta la confusión, porque estos, dice L1ergo, desconocían la realidad administrativa mexicana.

Nosotros pensamos que muchas innovaciones procedentes de realidades ajenas a la tradi-

14 L1ergo, *op. cit.,* **p. 6.**

15 *tbíd,* p. *10.*

16 L1ergo, *00. cit.,* **p. 10.**

ción e idiosincracia prevalecientes en las realidades administrativas mexicanas, han derivado con frecuencia en el fracaso. Sobre todo cuando estas innovaciones proceden de países capitalistas desarrollados, y más aún cuando ellos son las potencias imperialistas dominantes; pero todavía más, cuando se trata de Estados Unidos, cuyas teorías sobre la modernización o el desarrollo administrativos, no son otra cosa que sus dispositivos intelectuales de colonización del país "asesorado", como México, el cual da en todo caso un paso más hacia la dependencia tecnológica. La solución es la adopción de criterios basados en la situación exacta del país como nación subdesarrollada, y cuya renovación en las prácticas administrativas requiere una cuidadosa selección de políticas de incorporación de tecnologías de países desarrollados, tecnologías imperativamente necesarias para su desenvolvimiento. Esto nos ayuda a comprender la natural conservación de la denominación de secretarías de Estado para las dependencias que integran la administración pública mexicana, como fue en 1821, que proceden de las realidades administrativas españolas, a las cuales se debe su creación, frente a la adopción de terminologías exóticas (valga el término) como el concep-o de "Departamento", usado desde 1917 de una manera distinta como se hab ía empleado en México desde la independencia del pa ís.

Hasta 1917 la categoría "Departamento" se había usado en forma polivalente, para referirse a partes integrantes de las Secretarías o Direcciones Generales, pero no como dependencias paralelas a las propias Secretarías, es decir, como organismos generales de la administración pública. En este sentido, la polivalencia se confinaba al interior de una Secretaría o una Dirección General, para calificar sus apartados, nunca a la generalidad que hemos mencionado. L1ergo es consciente de esto y señala que desde 1900 había dos Departamentos, el de Crédito y Comercio y el de Legislación, en el seno de la Secretaría de Hacienda. En adelante nos ampliaremos en este problema, que juzgamos secundario, pero que permite comprender mejor el papel de la Contraloría.

Según L1ergo, el fundamento legal de la Contraloría, a saber, su Ley Orgánica, estará en contradicción con la Constitución de 1917, porque otorga facultades at Contralor que son en realidad privativas del Congreso de la Unión, toda vez que desplaza a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de aquél, de sus facultades correspondientes. No entraremos a este debate, que es materia de juristas. Haremos más bien reflexiones sobre el porqué la Contraloría es situada en el seno del Ejecutivo, no en el Legislativo, en el que debiera funcionar atendiendo la teoría de la división de poderes, que es la que formalmente se adopta en aquella Constitución. La respuesta yace en la historia de México: entre 1821 y 1857 tanto las constituciones federales como las centrales se inclinaban por el Legislativo, abandonando a su suerte al Ejecutivo el cual, como bien lo ha explicado Emilio Rabasa, tuvo que optar con frecuencia entre la anarquía y la dictadura, siguiendo por lo general el segundo camino."? Este interesante problema, que es materia de una disertación especial que hemos recientemente concluí-dO,18 es la clave para la comprensión del pro-

17 *La Constitución y la dictadura,* obra en la que trata en general este apasionante tema.

18 *La eaministrsctón de la República presidencial: razón de Estado y administración pública en México.* Disertación elaborada con el auspicio del Instituto Nacional de Administraci6n Pública V el CONACYT.

ceso formativo del moderno régimen presidencial mexicano a partir de 1917, en el cual fueron suprimidos los factores poi íticos que favorecían al Legislativo, creando condiciones constitucionales a favor del Ejecutivo. El hecho que la Contraloría sea situada en el Ejecutivo ayuda a explicar la centralización del poder en él y el eclipse político del Legislativo. Como la vida material, moral e intelectual de la sociedad civil, está estrechamente relacionada con las actividades de la administración pública, sobre todo en un país extraordinariamente centralizado como México, el interés de las clases dominantes tiende a conjugarse con esas actividades, de cuyo fomento dependen, tendiendo por tanto la vida nacional a depender cada vez más de lo que hace o deja de hacer la propia administración pública. Por tanto, esta formidable organización burocrática del Ejecutivo debe estar funcionando bajo ciertos patrones mínimos de eficiencia, economía y moralidad, de lo que surge la exigencia de un órgano contralar, útil en el centro del poder, no fuera de él. Por tanto, el problema no radica en que la antigua Contra/oría esté en contradicción formal con /a Constitución escrita, porque sí está plenamente en consonancia con la constitución real, si bien sería deseable que el Legislativo, que entonces sr funcionaba como contrapeso del Ejecutivo, hubiera dispuesto de una dependencia que efectivamente le permitiera controlar en la materia financiera al gobierno, quizá la Contadurja, si no la Contraloría. Pero, hay que enfatizarlo, la historia había hablado y el constituyente del 17 previno consecuencias que juzgó peligrosas, que ocurrieron durante el siglo pasado. La historia no regresa.

Volviendo al término Departamento, retomaremos algunas reflexiones del señor L1ergo en torno al mismo, comenzando por señalarse que él, con mucho tino, menciona que el artículo 90 de la Constitución de 1917 establece que para el despacho del orden administrativo de la federación habrán los secretarios que establezca el Congreso mediante una Ley pertinente, y en el cual no se menciona a los jefes de Departamento ni, por extensión, a los departamentos. Dice por tanto que no teniendo la Contraloría lugar en el esquema constitucional, ni se pueden definir los requisitos del nombramiento del Contralor ni sus disposiciones pueden ser obedecidas, toda vez que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente no los puede refrendar. Ciertamente hay aqu í un problema jurídico interesante, que no se puede soslayar; pero lo que consideramos relevante es que los departamentos, de los cuales sabemos que se crearon como entidades meramente administrativas, ajenas al carácter polftico de las secretarías -distinción por cierto a la cual no encontramos fundamentos por tratarse en ambos casos de colaboradores del Presidente y por tanto exentos de responsabilidad política-,19 que se concibieron como dependencias apol íticas, finalmente han sufrido toda clase de tribulaciones terminando por desaparecer, salvo el Departamento del Distrito Federal, el cual persiste todavía hasta nuestro días con semejante denominación. Que su concepción fue infundada, los hechos posteriores lo vinieron a comprobar. Por tanto, los juicios que se puedan emitir sobre los departamentos en función de su ausencia de raigambre y tradición en el derecho administrativo mexicano, son extensivos a la Contraloría en este caso en lo particular.

19 Sobre el punte de la responsabilidad política de los secretarios de Estado, ver la obra de Mora, *México y sus revoluciones,* pp. 286-290. Persiste un paralelo sobre este punto en la Constitución de 1824 V la de 1857. que es extensivo alade1917.

L1ergo está en desacuerdo con el galicismo de "contralar", cuestión en la cual no entraremos. Nos interesa más su reflexión en torno a la ubicación de la Contraloría en un poder distinto al Ejecutivo, para lo cual dice que existe el ejemplo del Controller de Inglaterra y el Tribunal de Cuentas de Bélgica, ambos "patrocinados" por el Legislativo, así como la Contraloría chilena que depende del Judicial. "Suponer que pueda tener control en los gastos ordenados o hechos a nombre del Presidente, persona que sea un subordinado suyo, es pensar con candidez infantil. No: si cuando manejaba uno la hacienda pública estaba obligado a obedecer al presidente, manejándola dos, como sucede en el sistema de contraloría establecido, equivale absolutamente a lo mismo; dos subordinados obedecen lo mismo que uno, cuando al que manda le interesa que las cosas se hagan como a él le convengan".20 A esto, de lo cual ya hemos expresado nuestro parecer, conviene agregar que siendo deseable que la contraloría sea una función natural del Legislativo, primero debía ocurrir que el Legislativo de entonces trabajara como peso efectivo frente al otro poder, como ocurrió en aquellos días; pero el proceso llevaba una dirección opuesta, precisamente hacia la centralización del poder en el Presidente y a la supresión del Legislativo como real contrapeso.

La Contraloría fincó, como ya lo hemos mencionado, un orden distinto en la estructura del poder en la administración pública nacida de la revolución de 1910. Su creación afectó principalmente a la Secretaría de Hacienda, lo mismo que a la Tesorería General, que perdieron organismos, funciones y recursos y, por tanto, poder. Pasó la Dirección de Contabilidad y Glosa, íntegramente, de Hacienda a la Contraloría, así como lo correspondiente a glosa y liquidación de la Dirección de Aduanas. Fue afectada igualmente la Dirección General del Timbre. Por cuanto a la Tesorería General de la Federación, de la que dice L1ergo fue prevista en 1824 como una "verdadera Secretaría de Estado", fue mermada de tal modo por la amputación de atribuciones que pasaron a la Contraloría, que ha quedado en papel de mera "caja". Todavía, antes de la creación de la Contraloría, la Tesorería tenía un status autónomo como las Direcciones Generales, pasando ahora a una indefinición por cuanto a que no se sabe con precisión si dependen de Hacienda o de la Contraloría, si bien formalmente aparece subordinada a la primera.

Por cuanto a la Tesorería, "todavía subsiste entre las ruinas" que son el efecto de aquello que L1ergo llama "esta dizque reorganización de la administración pública". Por tanto, L1ergo se mofa de la "estupenda reorganización que hicieron los norteamericanos llamados expresamente para tal obra", agregando que en realidad vinieron a desorganizar algo que funcionaba con orden y acierto: la hacienda pública.F'

Como antes mencionamos, buena parte de las atribuciones de la Contraloría proceden de cercenamientos organizativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Toda la Dirección General de Contabilidad y Glosa pasó a la Contraloría, y las Direcciones de Aduanas y del Timbre cedieron asimismo sus funciones de contabilidad y glosa a la Contra!oría. Por esto, ambas desaparecieron como Direcciones Generales, en su calidad de organismos autó-

20 Llergo, *ibtd,* **p. 36.**

21 ***Ibid,*** oo. 52·53.

nomos, pasando sus residuos a ser absorbidos por la Secretaría de Hacienda. Una breve reseña de estas Direcciones ayudará a como prender el alcance del poder del nuevo Departamento de Contraloría.

Las tres Direcciones afectadas por la creación de la Contraloría, a decir de L1ergo, fueron formadas atendiendo una necesidad que vinieron a satisfacer. La Dirección de Ceritabilidad y Glosa era parte de la Tesorería General antes de 1910. La de Aduanas fue instituida en abril de 1900 y tenía el mérito de producir los ingresos más grandes para el Erario público, en tanto que la del Timbre era la segunda en ese renglón. En otras palabras, L1ergo alega a favor de su productividad fiscal, lo que desde el punto de vista del interés fiscal del Estado, es un argumento de mucho peso. Ocurrió en esas fechas una reforma que separó la recabación de ingresos, y su concentración y distribución. Lo primero se asignó a las Direcciones Generales de Aduanas y del Timbre, en tanto que lo segundo se agregó a la Tesorería General de la Nación. [22]

Otra reforma administrativa, nacida de la exigencia de asegurar la tarea de resumir y vigilar, que no era atribución de Aduanas y del Timbre, resumen y vigilancia que incluía a las Direcciones Generales de Correos, de Telégrafos, la Casa de Moneda y otras más, motivó el nacimiento de la Dirección General de Contabilidad y Glosa. Esta nueva dependencia llevaba la contabilidad general de la nación, glosaba las cuentas de las oficinas y agentes gubernamentales no glosadas por otras Direcciones, yigilaba la contabilidad y glosa de estas Direcciones y fijaba las normas generales de contabilidad de la administración pública federal.

El proceso constructivo que acompaña la creación de la Contraloría, es el mismo proceso constructivo que determina el desarrollo de la administración pública mexicana. En otras palabras, es la centralización. Ciertamente la centralización política y administrativa no nace con el Estado mexicano, sino que es ella uno de los grandes impulsos en los que se ve envuelto desde 1821. Pero la centralización, que por efecto de su inercia irrefrenable en tiempos de paz, cuando ocurren épocas de conflicto social tiende a incrementarse. Por ello, México se centraliza más durante la Reforma y, todavía más, luego de la Revolución de 1910. Antes de 1856, año en que se comienza a perfirlarse el signo de la Reforma, la vitalidad federalista del país era mayor que en tiempos posteriores y más aun que en la actualidad. México era menos centralizado antaño. La propia administración pública federal, aunque implicada en un proceso irrevocable de centralización en torno a las secretarías de Estado, mantuvo hasta 1917 un alto grado de independencia entre las direcciones generales y aquéllas. L1ergo percibe claramente este proceso, en especial lo relativo a la relación entre las Secretarías y las Direcciones. "El término Dirección sabemos que significa una organización administrativa con cierta independencia o autonomía de la Secretaría de Estado, a cuya jurisdicción corresoonde't.P Como Dirección General, preñada de la idea de autonomía, es creada Aduanas por una Ley durante el gobierno porfiriano, con la intención de dar solución a diversos objetivos. Entre ellos, desconcentrar de Hacienda la función aduanal, ya que "no es fácil que

22 *Ibid,* p. 58.

23 *Ibid,* p. 30.

la Secretaría de Hacienda, sobre la cual pesan gran número de atenciones, conozca inmediata y directamente de todos los pormenores y tramitación económica de los asuntos que se relacionan con el servicio de aduanas...".24 Así, la creación de las direcciones generales hasta 1917, tenía como finalidad desconcentrar funciones del seno de las secretarías o bien, por ser aquellas de origen hispánico, atender servicios de variada índole pensándose en la eficacia de la autonomía de gestión.

La formación de la Contraloría en 1917, así como de la administración pública federal misma, suprime para siempre este proceso fluctuante y hace de las Direcciones Generales organismos constitutivos de la estructura interna de las Secretarías de Estado. La Contraloría ayudó en este proceso en el ramo hacendario, por lo que L1ergo teme por la desaparición de otras direcciones, como las de Correos, la de Telégrafos y la Casa de Moneda. Hay que decir, sin embargo, que en la administración pública se ensayaron desde entonces otros mecanismos de desconcentración y descentralización.

Para finalizar las agudas críticas de Llergo a la Contraloría, reproduciremos textualmente la síntesis del mismo autor sobre sus juicios acerca del nuevo Departamento: "en fin, como resumen de todo el estudio anterior, pueden en justicia formularse las siguientes conclusiones: la Contraloría, por las leyes que la estatuyen, es anticonstitucional. Su establecimiento fue contrario a nuestra evolución hacendaria. El servicio que desempeñaba, fundamentalmente, no es nuevo, pero sí muy inferior al que se ten ía y tres veces más costoso. Si su Ley Orgánica se sigue llevando a la práctica, todas las oficinas federales recaudadoras están amenazadas de muerte. Está organizada como si fuera para un gobierno autocrático o para el de una colonia, más bien que para un país republicano y con aspiraciones democráticas. Es, en suma, una rueda que sale sobrando en nuestra máquina administrativa".25

Si en este momento quisiéramos establecer el motivo de la supresión de la Contraloría, cualquiera de los expuestos por L1ergo sería más que suficiente. Pero nos conformamos con adelantar nuestra opinión: sintéticamente dicho, la Contraloría afectó la estructura del poder interno del ramo hacendario en su conjunto, tanto de la Secretaría de Hacienda, como de las direcciones generales a ella sectorizadas, tal como había sido heredado no sólo por don Porfirio, sino por todos los gobiernos precedentes. Tantos años de vigencia, logrado un arraigo tal, no pueden ser borrados en los 16 años de vida de la Contraloría. Hacienda no perdió la guerra, sino una batalla. Al final, preponderó Hacienda y desapareció la Contraloría.

Segunda Fase: 1926-1933

Las preocupaciones de L1ergo con relación al creciente poder de la Contraloría, no eran gratuitas. Efectivamente, el poder del Departamento creció después de 1917 y alcanzó su cúspide en el año de 1926, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, cuando una nueva Ley Orgánica de la Contraloría volvió a conmover el estado de cosas en el ramo hacendarío, siendo la principal afectada la Tesorería. Ya en el informe

24 Cuarto Considerando de la Ley que establece te Dirección General de Aduanas, citado por Llergo, p. 61.

25 *Ibid,* pp. 97-98.

presidencial de septiembre de 1924, el titular del Ejecutivo había manifestado, al abordar el capítulo relativo a la Contraloría, la neceo sidad de una nueva Ley Orgánica relativa a la misma. La causa, se dice en el informe, es que al ser vigente la Ley Orgánica de la Dirección General de Contabilidad y Glosa de 23 de mayo de 1910 y la propia Ley de la Contraloría, ya mencionada, siendo la primera vigente tanto para la Tesorería como para el Departamento, existe gran confusión y se hace necesario un nuevo ordenamiento. Es, entonces, una reevaluación de las reladones entre ambos: la Contraloría y la Tesorería. Esta situación, continúa el presidente de la República, mantenía indefinidas las funciones de la Contraloría y no permitía la precisión de los límites de su autoridad.[26]

Pero en el fondo de estas precisiones que beneficiaban al derecho administrativo y mejoraban el funcionamiento de la administración pública, se reforzaba el proceso político que suministraba todavía más poder al Departamento de Contraloría, a costa de la Secretaría de Hacienda, en particular de la Tesorería. La medida fue a tal grado trascendental, que el presidente Calles emitió dos decretos: el primero dé 13 de enero de 1926, para reformar la Ley de Secretarías de Estado y expedir dos nuevas leyes orgánicas para la Contraloría y la Tesorería, respectivamente; el segundo, para adicionar al anterior, de 26 de febrero de ese año, tenía como propósito precisar las facu Itades de la Contraloría dentro de la Ley de Secretarías de diciembre de 1917, y que son las siguientes:

Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos ds la administración pública; 2) contabilidad de la nación; 3) control previo de los egresos del gobierno federal; 4) deuda pública; 5) relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Un memorandum del Contralor Montes de Oca, notable documento administrativo, reseña con gran precisión los orígenes y prop6sitos de la nueva Ley, así como la manera en que se formu 16. Montes de Oca recuerda que la vigencia de las leyes orgánicas de la Direcci6n General de Contabilidad y Glosa y la de la Contraloría, crearon desacierto, pese a que la intención era suministrarle un basamento legal a la segunda, que no tenía antecedentes en el derecho administrativo mexicano. La Contraloría, agrega, no vino a cumplir la tarea de practicar un control posterior, que ya existía, sino uno distinto: previo. "Indudablemente se trataba ahora del control previo, o sea de la intervenci6n oportuna de un órgano de la administración, para evitar el gasto injustificado o excesivo,' y la defectuosa administración de los bienes naclonales't.j?

Aquí está parte fundamental del problema: la Contraloría podía consciente o inconscientemente, intencionalmente o sin intención alguna, impedir una iniciativa grande o pequeña de las otras dependencias de la administración pública, haciendo uso de esta facultad. Ya no se trataba de dictaminar sobre los mejores métodos de organización o de tra-

26 **Boletín de Informaciones de la Contraloria General de la Federaci6n, Tomo 1,** núm. **3, jul.·ago. 1925. pp. 139·140.**

27 ***Memorandum*** **al C. Presidente de la República sobre la nueva Ley Orgánica del Departamento de** Ccntretorfa **de la Federación,** Bolerfn **de Informaciones, tomo** 111 ene-teb **1926. núm. 6. p. 13**

bajo, sino el decidir si la totalidad de la administración pública actuaba o no. Con ello, el Estado obraba o dejaba de obrar y el pafs avanzaba o se detenla.

Una comisión formada ex professo se abocó a la elaboración de un proyecto de Ley. proyecto en el que se puso énfasis particularmente en lo relativo a las relaciones entre la Contralorla y Hacienda con referencia a la recaudación y distribución de fondos. Uno de los problemas con que se encontró esta comisión, fue que al examinar la condición de la Contralorfa como integrante de la administración pública federal, el haberla caracterizado en su calidad de Departamento administrativo le habla puesto en situación de inferioridad frente a las secretarlas de Estado, "lo cual parecfa restarle la autoridad necesaria para intervenir en todas las cuestiones económicas y financieras que del mismo modo afectan a aquellas dependencias del Ejecutivo".[28] Esta situación, que resuena como eco de los juicios vertidos por L1ergo desde 1920, dice que la Contralorla no se sentía suficientemente poderosa porque en el concierto de la administración pública se le tenla como inferior jerárquica y, por extensión, carente de legltima autoridad. Pero he aquí el punto clave: como sabemos, tanto en la Ley de Secretarlas de abril como en la de diciembre de 1917 se establece la igualdad jerárquica entre las secretarías y los departamentos, pero no ocurrra así; todavía en 1926 la supremada estaba en manos de Hacienda y se le tenía que arrebatar. El Contralor Montes de Oca tiene esto muy claro: "la acción contralora y fiscalizadora de la referida oficina (Contraloría) parecía indicar la necesidad de colocarla en un plano de superioridad o, por lo menos, distinto de las demás dependencias del Ejecutivo, ya que la misma Secretarla de Hacienda, que en materia de administración, manejo de fondos y bienes públicos ejerce, indudablemente, cierta superioridad sobre los demás órganos administrativos, no debe escapar de la acción de la Contralorla, en su esencial propósito de la fiscalización, de vigilancia de los gastos públicos y de unificación de los sistemas de glosa y contabilidad",[29]

Huelgan comentarios en algo que está tan claro, salvo el insistir en que el problema vital de la Contraloría era el problema vital de Hacienda. Una solo se podrfa expandir a costa de la otra.

Montes de Oca desecha la idea de transformar al Departamento de Contraloría en Secretarla de Estado o bien darle una organización sui generis, porque lo primero le asignaría una "significación política", de la que él insiste que debe alejarse, y lo segundo implicarla una reforma en la Constitución.

La comisión concluyó que el carácter de Departamento de la Contraloría no estorba de manera alguna "la efectividad de su acción". En lo que respecta a la legitimidad de su autoridad, el problema tiene una solución radical: asumir el papel de representante directo del presidente. "...Estimamos que su autoridad, en materia de fiscalización y control, más que de la posición y el nombre que tenga dentro de la organización polltica del país, dependerá de su propia eficiencia y del apoyo que el Presidente de la República le conceda, considerándola como un órgano que obra en su representación

28 lbtd, p. 14.

29 lbid, pp. 14·15. Subrayado nuestro.

directa y mediante el cual el Jefe del Ejecutivo realiza en todas las actividades la vigilancia y coordinación relacionada con la hacienda pública".3o Todo es transparente en el planteamiento de Montes de Oca: el carácter departamental de la Contraloría es, por su perfil meramente administrativo, una cualidad, no un defecto, porque le aleja de la condición política de las secretarías; pero el hecho que constitucionalmente como Departamento no tenga naturaleza poi ítica, no impide que la Contraloría haya reclamado exitosamente el apoyo de la autoridad política superior del país: el Presidente de la República. De este modo, la eficiencia de la Contraloría queda como asunto que ella resolverá con sus métodos de trabajo, en tanto que lo relativo a su autoridad tiene la solución en actuar en nombre del Presidente. Pero, con relación a lo segundo, aquí está también su talón de Aquiles: Tanto los secretarios de Estado como los jefes de Departamento son colaboradores del Presidente de la República, con igualdad jerárquica constitucional. Todos, por extensión, actúan en su nombre, por lo que el formalizar que uno, el Contralar lo hace así, hace pensar en su condición especial y en su preeminencia jerárquica, nada de lo que efectivamente ocurre. Empero, esta pretensión de la Contraloría se formalizó, como veremos, en su Ley Orgánica de 1926, incrementando con ello seguramente reacciones negativas entre los titulares de las demás dependencias de la administración pública.

Una vez consolidada su situación jerárquica y política, es decir llenada la laguna jurídica y administrativa que implicaba su posición en el seno de la administración pública, la Contraloría se plantea la estrategia de expansión, que la comisión mencionada plantea en cuatro centros neurálgicos de la organización de la administración pública. El primero es el de la despersonalización de la conducta del Contralar como titular del Departamento. Montes de Oca señala que las dependencias administrativas ya no entenderán que las acciones de la Contraloría obedecen a un impulso particular del Contralar, como equivocadamente se ha pensado, sino como representante directo del Presidente de la República. La Contraloría, que hasta ahora se denominaba General de la Nación, pasa a llamarse Contraloría de la Federación. No se trata de un mero cambio de nombre, sino una afinación de la naturaleza de su acción, dice Montes de Oca, porque así se evitarán confusiones con los órganos similares que pudieran crearse en los estados de la federación.

El segundo punto es el relativo a la ampliación de facultades de la Contraloría en materia de contratos que afecten los fondos públicos, para los cuales se expidió un Reglamento, pero que fue abrogado por incorporarse a la Ley Orgánica de la Contraloría de 1926 las disposiciones en él contenidas.

El tercero es tan importante como los anteriores. "Se ocupa también la Ley en crear un sistema lógico y adecuado en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados que manejan fondos de la nación". Ya previsto el control en lo relativo a contratos de obras y adquisiciones, que como la experiencia presente nos ha mostrado, ha sido fuente de corrupción cuando no se ha logrado prevenir el latrocinio, la vigilancia sobre funcionarios que manejan fondos públicos

30 *Ibid.* p. 14. Subrayado nuestro.

era un mecanismo que se complementaba con el anterior.

Finalmente. un gran aporte fue que el servicio civil se consolidara del Estado nacido de la revolución de 1910. precisamente en el seno de la Contralorla y que fuera en ella donde. en su Ley Orgánica. quedara plasmado. El acuerdo presidencial de 2 de marzo de 1925. del que hablaremos luego. es calificado por Montes de Oca como "disposición trascendental que ha iniciado la implantación del servicio civil, tan necesario para asegurar la estabilidad y competencia del oersonal".31

Una breve comparación de las competencias de la Contralorfa en 1918 y 1926, da una clara visión del incremento del poder de ella a partir de la corrección de defectos habidos en la primera. Uno es que las funciones de la institución. la Contraloría, estaban personalizadas en las competencias generales del Contralar; dicho de otro modo. la Contraloría actuaba solo por medio del Contralor. El capítulo 11 de la Ley del 18, arts. 30. y 40., comienzan ambos diciendo que "el Contralar GeneraL..", no la Contraloría, tendrá "N" facultades o hará "N" actividades. En la Ley de 1926. el capitulo primero habla en contraste "de la competencia del Departa-mento."

Otro defecto. o más bien. una estrechez que se juzga existe en la actividad del Contralar en 1918, es que sus funciones se limitan a la glosa y liquidación de cuentas que los funcionarios y empleados reciban, paguen o tengan con cargo al Erario con relación a los bienes nacionales; examina y revisa todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del gobierno; y observa los métodos de contabilidad, que incluye la conservación de comprobantes. revisión de libros de contabilidad y de registro y documentos conexos. Estas competencias, tan generales, tenían, pese a las impresiones críticas de L1ergo, la imposibilidad de aplicarse con claridad. En 1926, las competencias de la Contraloría se despersonalizan. como dijimos. y se aclaran y especifican: a) fiscalización de fondos y bienes de la nación; b) qlosa.de cuentas de oficinas. funcionarios, empleados y agentes que manejen fondos de la nación; c) contabilidad de la hacienda pública; d] examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal; e) fiscalización en materia de deuda pública; f) registro general de funcionarios y empledados públicos. y según el arto 20. "todas las funciones que la presente Ley encomienda al Departamento de Contraloría, serán ejercidas por el Contralar de la Federación y los órganos del Departamento. en representación directa del Pre·sidente de la República" sobre lo cual ya opinamos.

Las funciones de la Contraloría, especificadas y ampliadas, definido con nitidez su espacio jerárquico y legitimada su autoridad con el respaldo presidencial. daban al Departamento un poder todavía mayor que aquél que preocupaba a L1ergo en 1920. El poderoso organismo creado en 1917. que preocupó a los defensores de la Secretaria de Hacienda en los años inmediatos a su nacimiento, tenlan ahora porqué estar todavía más preocupados con el incremento en importancia de la Contrataría; y a esos defensores habíase que agregar aquellos otros del resto de las dependencias de la administración pública.

31 *tbta,* p. 16.

Una institución administrativá puede desaparecer por su ineficiencia, por ser onerosa para el Erario, por estar en contra de los principios de organización y funcionamiento del gobierno; en fin, por ser incoincidente con el Estado. Parece que estas no fueron las causas de la supresión de la Contraloría.

Puede asimismo, suprimirse por causas opuestas, a saber, por lo positivo y eficiente de sus actividades, por su carácter progresivo; en fin, por su eficiencia, en universo administrativo lleno de mediocridad, ineficacia y conformismo. Tampoco éstas parecen ser las causas.

Finalmente, pudo ocurrir que tradiciones ancestrales, ritualizaciones, símbolos, costumbres y estructuras de poder que, con el paso del tiempo se actualizaban, entronizándose en el poder, asumiendo la hegemonía en el seno de la administración pública desde que nacieron en 1821 durante la Regencia del Imperio, fueran las que impidieran que la Contraloría siguiera viviendo. La respuesta, creemos, está en la historia de la Secretaría de Hacienda, en su poder y prestigio.

El 29 de diciembre de 1932 se decretó una reforma en la Ley de Secretarías de Estado, de diciembre de 1917 "suprimiendo el Departamento de Contraloría". Es reformado el artículo 40. de esa Ley, que quedó como sigue:

"Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

A. Asuntos Fiscales y Presupuestales
.... cl Fiscalización preventiva de actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del Erario.

B. Asuntos de Tesorería
.... el Contabilidad general de la Federación
dI Glosa de ingresos y egresos federales
f) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda

C. Asuntos de Crédito, Seguros, Finanzas y Moneda
a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre créditos, bancos, deuda pública (subrayado nuestro)".

Estas cinco atribuciones, otrora fundamentales de la Contraloría, pasaron a la Secretaría de Hacienda, como se puede observar. Habíamos dicho que la expansión de la Contraloría sólo era posible con la contracción de Hacienda y a la inversa; así ocurrió. A fines de 1932 fue suprimida la Contraloría, sin explicación expl ícita alguna en el decreto mencionado, si bien la explicación implícita yace en el propio decreto. Se dice con pocas palabras: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El decreto, firmado por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, y el secretario de Gobernación Eduardo Vasconcelos, es también firmado por el ministro de Hacienda, Alberto J. Pani. Este, sepulturero y beneficiado por la eliminación de la Contraloría, había expuesto sin embargo juicios favorables sobre el nuevo Departamento en 1918. Toda una paradoja.

Los Juicios de Alberto J. Pani

Al año siguiente de promulgada la Constitución de 1917, apareció el libro El camino hacia la democracia, de Alberto Pani. En su contenido se contempla un capítulo, "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa", dedicado a este

importante y novedoso organismo de la administración pública. Originalmente eran unas declaraciones de Pani a la prensa, siendo entonces secretario de Industria y Comercio.

Pani comienza su alocución mencionando que el nuevo Departamento de Contraloría, de "extraño nombre" dice, nació en el seno de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1917. "Como esto constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la independencia nacional, hacia la eficiencia, economfa y moralidad de la administración pública, y como además la ley reglamentaria respectiva -aunque sea reproducida por todos los periódicos del país- puede correr la triste suerte de los documentos oficiales extensos -para cuya lectura todos parecen tener siempre telarañas en los ojos- me vaya permitir, en las líneas que siguen, hacer una sfntesis de la expresada ley ...''[32]

El autor comenta que el término "contraloría" es castizo, e invoca las raíces etimológicas para representar su idea. Luego entra en materia, diciendo que desde tiempo atrás las cuentas del Erario han sido una "madeja diffcil de desenredar," creándose un vacío legal para castigarse las faltas administrativas y la inmoralidad. Ar momento de suscitarse la reforma administrativa creada tras el triunfo revolucionario sobre el porfirismo , se ha puesto fin a una secular tradición financiera: que el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la responsabilidad de la contabilidad y glosa, dejaran de estar en manos de la Tesorería General de la Nación, o sea, en la Secretaría de Hacienda a la cual está subordinada. "¿Quién podría imaginar la tremenda suma de poder poiítico -puesto que el que paga manda- que tales condiciones eran capaces de ofrecer al encargado de la Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros 6rganos del Poder Ejecutivo y sin ser fiscalizada, a su vez, por ninguno de ellos."[33]

Como hemos visto, con anterioridad a la creaci6n de la administraci6n pública del régimen revolucionario se habían emprendido reformas conducentes a modificar el estado de. cosas. En mayo de 1910 se separaron las funciones de contabilidad y glosa de la Tesorería y se asignaron a la nueva Dirección General de Contabilidad y Glosa, pero como ésta, señala Pani, quedó incorporada a la Secretaría de Hacienda, la reforma no tuvo efectos mayores: el "ministro de Hacienda -con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos en la izquierda.....quedó ''en posibilidad de ejercer cristianamente la caridad con aquélla, sin que ésta se percatara de ello.''[34]

Con el Departamento de Contraloría, enfatiza Pani, se ha cortado el mal de raíz; se ha "amputado la mano izquierda del omnipotente personaje poiítico, árbitro y señor de las finanzas nacionales...", Pani no sólo tenia una idea muy clara de las causas que dieron origen a la Contraloría, sino también sus objetivos y funciones: "bastaría decir, para sintetizar las funciones principales de eficiencia del Departamento de Contralorfa, que éste unifica,

32 *El camino hacia Isdemocracia,* pp. 63-64.

33 *Ibid,* p. 66.

34 *Ibid,* p. 67.

uniforma y simplifica la contabilidad oficial de manera que el Jefe del Poder Ejecutivo" pueda estar debida, pronta y suficientemente informado en la materia hacendaria.[35]

Sin embargo, el nuevo régimen había meditado un diseño más ambicioso para el nuevo Departamento. Alberto Pani señala que la Contraloría tendría asimismo la responsabilidad de "estudiar la organización y procedimientos" de las dependencias gubernamentales, para recomendar mejoras que abatieran costos. "Los efectos de eficiencia del Departamento en cuestión no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán, de modo beneficioso, a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal".J6 Pero no solo eso, las funciones de la Contraloría tendrían también un efecto de Moralización entre los funcionarios públicos, lo que redundaría en beneficio a toda la administración pública.

El Departamento de Contraloría fue creado como un organismo poderoso, quizá demasiado poderoso, especialmente frente a la Secretaría de Hacienda, directamente afectada con su creación. Su actuar en el conjunto de la nueva administración pública, todavía arrastrando a la densa baja burocracia porfiriana, es decir, a los empleados base; sus efectos eficientes en toda la administración, moralizando un organismo que se pensaba estaba corrupto tendría, por así decirlo, enemigos naturales. Pero la Contraloría tuvo también enemigos de la pluma, como L1ergo, y defensores igualmente armados con ella, como Híjar y Haro, tal como lo hemos podido constatar.

35 *toid,* **p. 68.**

J6 *Ib/a.*

Hay que repetirlo: qué gran paradoja. Pani, quien en 1918 como secretario de Industria y Comercio alabara la creación de la Contraloría por los esperados efectos de eficiencia y moralización que de ella se suponían; quien entonces observara con ojo agudo y perspicaz que el problema del poder en la administración pública mexicana tenía el cuestionamiento y la respuesta en la Secretaría de Hacienda, poder que la Contraloría venía a expropiar, cambió de opinión rotundamente en 1933. Quizá lo que ocurrió fue que el poder arrebatado a la Secretaría de Hacienda, que se pudo presumir se repartiría entre todas las dependencias de la administración pública, se concentró nuevamente, no en Hacienda, sino en el Departamento de Contraloría. Quizá, igualmente, se pensó que suprimiéndolo se volvería a intentar esa distribución. Pero no ocurrió así: el decreto de abolición de la Contraloría restaura la totalidad del poder perdido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

y sin embargo, pese a la certeza de algunos de los juicios vertidos en torno a la Contra10ría, juicios que en ella encuentran más vicios que virtudes, ese Departamento dejó contribuciones que no debemos omitir. La impresión más justa y objetiva que se puede fraguar sobre el papel de la Contraloría, no puede soslayar, junto a los juicios críticos llenos de verdad sobre sus defectos, aquéllos otros que fueron emitidos sobre sus bondades, y a los cuales se debe agregar sus aportes al desarrollo de la administración pública mexicana.

Logros de la Contraloría

En 1925 hay que consignar los siguientes hechos: durante el transcurso de este año, por motivo de ajustes presupuestales, fueron

removidos varios empleados del Departamento. Esto incitó un acuerdo del presidente de la República, Plutarco Elías Calles, en el sentido de establecer los "requisitos de admisión, de escalafón y de separación" de sus empleados. Esta disposición, encaminada a ofrecer a los funcionarios "garantías de estabilidad y conservación", sirvió para cimentar la carrera administrativa de la burocracia de la Contraloría.[37] Se formó al efecto una Comisión Revisora de Expedientes, para la fijación de las políticas de selección de los candidatos a ingresar a la Contraloría o bien para determinar los posibles ascensos de los empleados en servicio. Los exámenes que se previeron para ambos casos, fueron presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio v Administración.

La disposición a que nos hemos referido, o sea "el Acuerdo del presidente de la República en que se fijan las condiciones de admisión de los empleados del Departamento y los motivos porque pueden ser cesados en sus puestos", es uno de los pasos más importantes en el proceso formativo del servicio civil de carrera en México. La Contraloría, con este acuerdo, se pon ía a la cabeza del resto de las dependencias de la administración pública federal en la materia de administración de personal.

El acuerdo, que fue expedido el 2 de marzo de 1925, comienza con un considerando que enmarca el espíritu del mismo, a saber, que paralelamente a la reducción del personal de la Contraloría se desea incrementar la eficiencia de sus funcionarios al través de las siguientes determinaciones:

1) Comprobar su aptitud por medio de un examen;

2) Tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia;

3) Para aspirantes a ingreso se exige el examen, más cartas de recomendación tanto en "el orden social", como en lo relativo a la "administración";

4) En caso de vacantes, serán preferidos los cesados, pero cuyo cese sólo haya sido por causa de economía;

5) Los empleados en servicio podrán demostrar sus aptitudes para ser promovidos;

6) Las promociones se sujetarán a riguroso escalafón, con base en igualdad de circunstancias de competencia y honorabilidad;

7) Las vacantes solo serán cubiertas con aspirantes externos en una tercera o cuarta parte;

8) Tanto los empleados en servicio, como los de reciente incorporación, solo podrán ser cesados en atención a las siguientes causas: jubilación, renuncia voluntaria o cese; pero éste, se establece con toda claridad, queda sujeto a las siguientes condiciones:

a) Comisión de un acto contrario al interés del Fisco o a la seguridad o prestigio de la Nación;

b) Imposibilidad física para desempeñar el servicio, y siempre y cuando comprenda este hecho más de 6 meses;

e] Residir fuera de la localidad donde está

37 Boletút de Informaciones de la Coruralorra General de la Federación, tomo 1, núm. 1. Marzo-abril, p. 9.

la oficina en la que presta sus servicios, sin el permiso debido;

d) Rehusarse a prestar los servicios donde se le solicitan, de conformidad con las instrucciones que firma y que se encuentran al reverso de la protesta;

e) Demás casos graves que señale el Reglamento correspondiente;

f) Faltas notorias a la disciplina y la moral i-dad, así como cuando incurra a la com isi6n de delitos.

En su momento se estudiaría la posibilidad de incorporar este acuerdo a la Ley y Reglamento de la Contraloría, como efectivamente ocurrió,

Una nota editorial del diario El Dem6crata recoge la importante noticia y el 5 de marzo de 1925 señala que "el Ejecutivo de la Uni6n, cuyos procedimientos radical ísimos para acabar de raíz con la endemia mexicana que se llama empleoman ía..-", han dado un paso significativo con el nuevo acuerdo. Los derechos de los funcionarios, agrega, van más allá del cobro semanal, docenal o mensual. Ahora, se respetarán los derechos de los "que trabajan" subraya. Dos dras después, El Globo también se ocupó del Acuerdo diciendo en sus páginas que "acaba de ser dado el primer paso para establecer el servicio civil sobre bases justas y s6lidas. Ya era tiempo de que se velara por los intereses del empleado público. poniéndolo al margen de las marejadas poi íticas" El editorialista es de la idea que la situaci6n laboral del funcionario es la peor de todos los trabajadores, hasta que se implante en definitiva el servicio civil, cuyo primer paso, insiste, ya se ha dado.

En junio 25 de 1925, el Contralor General, Luis Montes de Oca, expidi6 el Reglamento de Exámenes, en el que se fija la organizaci6n de los sfnodos y el procedimiento de realizaci6n de los mismos. El 15 de octubre de 1926 se expidi6 un segundo Reglamento. que sin embargo fue derogado por otro de noviembre de 1927 y que conviene analizar.

Para entonces, la nueva Ley Orgánica de la Contralorfa habla sido expedida y en ella se establecta el requisito de ingreso mediante examen, que el Reglamento vendrfa a normar. Son exentados del examen los auditores, subauditores y jefes de oficina; especialistas que presten sus servicios de manera incidental y los empleados supernumerarios; los que [ustifiquen mediante trtulos o certificados que están capacitados para desempeñar el puesto que pretenden; empleados que, en caso de ascenso al puesto inmediatamente superior, obtengan la autorizaci6n del Contralor; empleados que se separaron de la ccntraierra en un plazo no mayor de dos años, siempre y cuando regresen a un puesto similar al dejado y si éste fue obtenido mediante examen.

Los exámenes tomaban la triple modalidad de ser ora les. escritos y prácticos. y se fija un Irrníte de tiempo para la duraci6n de cada cual, no excediendo todos más de 5 horas. Una escala de valores determina la calificaci6n: Hasta 20, mal; de 21 a 40, mediano; 41 a 60, bien; 61 a 80 muy bien; 81 a lOO, perfectamente bien.

La calificaci6n mlnlma exigida era de **41** puntos. El sistema de examen era aleatorio, mediante fichas depositadas en una ánfora. de las cuales el sustentante escog ía tres, que para el caso de prueba escrita servían para el

desarrollo de los temas señalados en ellas. Los fallos del jurado, integrado por un presidente, secretario y vocal, eran inapelables. En caso de empate, se preferra al que fuera empleado de la Contralorfa: si ambos eran funcionarios en servicio, al de mejor antecendetes; si eran aspirantes externos. al más apto a juicio del Contra lar.

Hubieron otras muchas mejoras en la organización interna de la Contralorfa, asf como en sus responsabilidades, que omitimos mencionar. De lo anterior, sin embargo, puede decirse que el Departamento de Contralorfa, por su juventud, estuvo en la mejor disposición para modificarse y mejorar sustancialmente sus procesos de trabajo los cuales, en el personal público, tienen su base y sustento. El hecho que fuera en él donde se concretara el servicio civil de la administración pública mexicana, post-revolucionaria es el mejor testimonio.

Sin embargo, consideramos que el más trascendental progreso de la Contralorfa fue la creación de la Escuela Superior de Administración Pública," de lo cual deseamos dejar fe cabalmente. Al efecto, nos hemos permitido la libertad de reproducir literal e íntegramente todas las informaciones que hemos podido compilar en torno a la misma y formar con ellas el apartado siguiente, con el que concluimos esta exposición.

LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLlCA*

Un plantel para que los empleados del Gobierno adquieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo.

MANUEL CENTURION
Director de la Escuela.

En los primeros meses del año de 1922, un grupo de empleados superiores del Departamento de Contralorfa tuvo la idea de establecer unos cursos de Contabilidad Fiscal, teniendo en cuenta el vasto campo de la Administración Pública y las dificultades que con frecuencia se presentan a los empleados en el variado desarrollo de sus trabajos, ya que, impreparados para labores que no sean las corrientes, sus alcances, en lo general limitados, no les permiten apersonarse con trabajos que, por su naturaleza, ameritan resoluciones profundas u orientaciones mayores a lo que pudiera llamarse mero trámite. El empleado publico posee especializaciones en las cuales es competentísimo, pero, si se le coloca frente a un asunto superior a sus conocimientos, casi siempre su labor es mediana o francamente mala; no porque carezca de voluntad y buenos propósitos, sino porque no se encuentra debidamente preparado y prácticamente educado.

(.) Reproducido del Boletín de Informaciones de la Contralaría General de la Nación, tomo 1,núm. 1, mer-ebr. 1926. pe. 22-25.

Qutero extender mi mayor agradecimiento a Cipriano Flores y Marco Antonio Jiménez, a quienes debo la información que integra el apartado relativo a la Escuela de Administración Pública.

La Escuela de Administración Pública viene a corregir este viejo sistema del aprendizaje en la misma oficina en que se trabaja. Su plan de estudios toma al empleado público y, de acuerdo con sus conocimientos en tal o cual rama de la Administración, lo educa, lo instruye y lo reintegra al cabo de poco tiempo, sólidamente preparado no sólo para justificar su puesto, sino para poder desempeñar cualquier otro, aun cuando fuere por oposición. Ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en poco tiempo más, podrá ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etc.

Estas ideas se expusieron más detalladamente al señor Contralor de la Nación, al concebirse la Escuela de Administración Pública en 1922, y, naturalmente, fueror acogidas con beneplácito, fundándose los cursos de Contabilidad Fiscal, precursores del plantel que ahora inicia su tercer ciclo escolar. Igual acogida tuvo la idea por parte del señor Secretario de Educación Pública, quien, valorizando la perspectiva que se ofrecfa al Estado y previo estudio de los planes de enseñanza, estableci6 por decreto especial dicha escuela, con un contingente de 700 alumnos.

En 1924 la Escuela Superior de Administración Pública tuvo en sus clases a más de 800 alumnos, siendo altamente satisfactorio el resultado de los exámenes.

Este porcentaje aseguraba cifras mayores para el año actual, pero, por razones económicas de presupuesto, que nadie desconoce, la escuela fué suprimida al empezar el año, aun cuando con el propósito de reanudarla en la primera oportunidad. Esta oportunidad llegó al tomar posesión de su cargo el nuevo Contralor de la Nación, señor Luis Montes de Oca, quien, compenetrado de los beneficios que el plantel reportará a la Administración, inició desde luego las gestiones necesarias para abrirlo nuevamente, accediendo a ello el Jefe del Ejecutivo, de acuerdo con el mismo señor Montes de Oca, con el señor Secretario de Educaci6n Pública y con el Rector de la Universidad Nacional. La escuela funciona nuevamente. Depende en lo económico del Departamento de Contralor(a, que la patrocina, y en lo técnico, de la Universidad Nacional. Las clases se iniciaron el mes pasado, con un contingente numeroso de alumnos, que, a fines del año actual podrán sentirse satisfechos de sus estudios, ya que merced a ellos habrán aumentado sus conocimientos, adquirido nuevos y estarán dispuestos a mayores empresas en su carrera.

En la ceremonia de inauguración, el Rector de la Universidad, doctor don Alfonso Pruneda, expuso en un breve discurso de apertura, interesantes ideas acerca del plantel del empleado. Lo consideró altamente útil para el Gobierno y provechoso para sus servidores. Ofeció concederle todo su apoyo y aseguró que muy pronto conterra con un edificio. Mientras este generoso ofrecimiento se cumple, la escuela dispone de amplios salones en la Facultad de Jurisprudencia, hallándose las clases a cargo de un competente grupo de profesores, todos ellos especialistas en los principales ramos de la Administración Pública.

La nueva Escuela hace un llamado al pero

sonal de las diferentes Secretarras y Departamentos de Estado, pidiéndole su asistencia y su concurso en esta obra de educación exclusivamente para su provecho individual: ya que, como se dice, de sus aulas saldrán empleados de verdadera competencia, para quienes el Gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer. El empleado cuyos antecedentes hayan sido modelados en este plantel, tendrá en todos los casos una firme seguridad en su trabajo y una contínua perspectiva de mejoría.

PLAN DE ESTUDIOS EN LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA!'}

Por considerarlo de interés para los empleados y para quienes desearen ingresar al plantel, se insertan a continuación el Plan de Estudios para los cursos de la Escuela de Administración Pública y el horario de las clases.

Se llama la atención acerca de dicho horario, pues por él se verán las facilidades de asistencia a las diversas materias que se cursan.

MATERIAS

	Núm. de clases por semana
Primer año.-Preparación.	
Lengua Castellana, primer	
Aritmética razonada .	3
año .	3
Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y tramitación oficial .	3
Biblioteconomra y Archivo .	3
	12

	Núm. de clases por semana
Segundo año.-Curso medio.	
Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo.	3
Nociones de Derecho Civil y Mercanti 1.	3
Estad(stlca Administrativa. . . .	3
Contabilidad general.	4
	13

Tercer Año.-Curso superior *(Primer año).*	
Contabilidad superior.	3
Contabilidad Pública Primer año:	
Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil. . . .	3
Ramo Militar.	3
Ramo Aduanal, Primer año. . .	3
Direcciones generales.	3
	15

Cuarto Año.-Curso superior *(Segundo Año).*	
Contabilidad Pública, Segundo año:	
Ramo Aduanal, Segundo año .	3
Ramo del Timbre .	3
De los Estados y Municipios ..	3
Contabilidad de Inspección Fiscal .	3
Industrias del Gobierno .	3
	15

Taquimecanografra. Curso Libre en dos años.

Reproducido del mismo bolettn, p. 24.

HORARIO DE CLASES QUE REGIRA EL AÑO DE 1925 •
EN LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA

DIAS	HORAS	MATERIAS
Lunes miércoles v viernes	De 7 a 8	Lengua Castellana
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo.
Lunes miércoles v viernes	De 7 a 8	Contabilidad Militar.
Lunes miércoles v viernes	De 7 a 8	Timbre.
Martes, jueves y sábados	De 7 a8	Nociones sobre Juncionamiento de Oficinas Administrativas y tramitaci6n oficial.
Martes, iueves v sábados	De 7 a 8	Estadística Administrativa.
Martes, jueves y sábados	*Del* a8	Direcciones Generales.
Lunes miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Aritmética razonada v Alaebra.
Lunes, martes, jueves y viernes	De 18.15 a 19.15	Nociones de Derecho Civil y Mercantil.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Contabilidad General.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil.
Lunes, martes, miércoles, jueves v viernes.	De 18.15 a 19.15	Taquigrafía y Mecanografía, primer año.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Biblioteconomía y Archivo.
Lunes, miércoles V viernes	De 19.15 a 20.15	Contabilidadde Industrias del Gobierno.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Inspecci6n Fiscal.
Lunes, martes, miércoles, jueves y viernes	De 19.15 a 20.15	Taquigrafía y Mecanografía, segundo año.
Lunes miércoles v viernes	De 19.15 a 20.15	Gobiernos de los Estados v Municipios.
Lunes miércoles v viernes	De 20.15 a 21.15	Contabilidad Superior.
Martes, iueves v viernes	De 18.15 a 19.15	Aduanas. primer año.
Martes, jueves y viernes	De 19.15 a 20.15	Aduanas, segundo año.

México, 2 de marzo de 1925
Vo. Bo.
El Director,
M. Centurión.

El Secretario,
E. Ruiz Fernández.

Reproducido del mismo bcrerrn, p. 25.

PROFESORADO DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA"

Manuel Centurión, Director de la Escuela.
Enrique Ruiz Fernández, Secretario.
José J. Díaz, Profesor de Contabilidad General.
Manuel Aguilar Hodríguez, Profesor de Contabilidad Superior.
Juan B. Salcedo, Profesor del Ramo del Timbre.
José de Jesús Aguilar, Profesor de Generalidades de Contabilidad y Ramo Civil.
El mismo, Profesor de Contabilidad de Estados y Municipios.
Agustín López de Ortigosa, Profesor del Ramo Militar.
Alfredo Guichenné, Profesor de Primer Año de Aduanas.
Mardonio Morales Millán, Profesor de Segundo Año de Aduanas.
Rafael Cordero Sevilla, Profesor de Contabilidad de Industrias del Gobierno.
Luis Zerecero, Profesor de Direcciones Generales.
Rómulo Bustamante, Profesor de Inspección Fiscal.
Manuel Gómez Morín, Profesor de Derechos Mercantil y Civil.
Manuel Salcedo, Profesor de Derechos Administrativo y Constltucional y relaciones que guardan uno con otro.
Francisco A. Flores, Profesor de Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y Tramitación Oficial.
Francisco Benavides, Profesor de Estadística Administrativa.
José F. León, Profesor de Aritmética y Algebra.
Carlos E. Zetina, Profesor de Bibliotecono-mía y Archivo.
Daniel Chávez González, Profesor de Taquigrafía y Mecanografía, Primero y Segundo años.
José López Portillo y Weber, Profesor de Lengua Castellana.

NOTAS DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA"

Se formó la Sociedad de Alumnos del Plantel. — Programa de acción que desarrollará.- Alumnos distinguidos durante los primeros meses de estudio.

La Escuela *de* Administración Pública ha iniciado nuevas actividades al constituirse la Sociedad de Alumnos del plantel, cuyo programa de acción comprende una intensa propaganda para atraer al empleado público a las aulas, mejorarle sus conocimientos, darle nuevos y prepararlo, en fin, para el desempeño eficiente de su trabajo.

La Sociedad de Alumnos intentará un acercamiento efectivo con todos los servidores del Estado y, para lograrlo, desarrollará una activa divulgación de la finalidad de la Escuela y de la necesidad de concurrirla para mejoría individual del alumno.

La Contraloría contribuye a esa propaganda, concediéndole publicidad en su "Boletín de Informaciones", y, en consecuencia,

* Hepr oducido del mismo goterrn, p. 55.

Reproducido del Boletín de Informaciones de la Contrelc-rfa General de la Nación, vol. I, núm. 3, [ul-aqo 1925, pp.. 187-188.

periódicamente aparecerán noticias de la Escuela. Se insertan, desde luego, el Programa de Acción de la Sociedad y un Cuadro de Alumnos Distinguidos en los primeros meses de estudios.

PROGRAMA DE ACCION DE LA SOCIEDAD DE ALUMNOS DE LA ESCUELA SUPERIOR DEADMINISTRACIONPUBLICA

La Sociedad de Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública se ha constituido con el objeto de agrupar en estrecha unión, a todas aquellas personas que concurren diariamente a dicho plantel, a recibir enseñanzas que, siendo o no empleados del Gobierno, las harán útiles a la Administración Pública y a sí mismas. Natural es que, persiguiendo ese ideal común de mejoramiento, se unan para prestarse ayuda, para proporcionarse estímulos y para sumar sus esfuerzos a fin de que la Escuela produzca los rendimientos anhelados, correspondiendo asf a la atinada disposición del Gobierno para sostenerla.

Se hace la Sociedad intérprete del sentir general para destruir poco a poco la burocracia y el parasitismo de los presupuestos, esgrimiendo las nobles armas del patriotismo, el honor y la eficiencia y se propone desarrollar con ahinco el siguiente:

PROGRAMA DE ACCION

1. Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo a los cursos que se vienen dando en la Escuela Superior de Administración Pública, con el objeto de que el Gobierno pueda obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se vaya implantando la práctica de que con corto número de empleados eficientes se produzca mejor labor que la que desempeñarian numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando que por su parte el Gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia.

11. Tratar de elevar el rango del empleado público en la sociedad, procurando su moralización, amor al trabajo a base de eficiencia y cultura, a fin de que se le estime debidamente, no como un burócrata explotador de los presupuestos, sino como un factor importante para el éxito de la misión encomendada en las sociedades modernas a la Administración Pública y, por consiguiente, para el progreso patrio.

111. Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela Superior de Administración Pública como entidad de educación profesional, creando en sus programas de estudios cursos que abarquen las distintas ramas de la ciencia administrativa, a fin de que el Gobierno pueda contar con elementos útiles de trabajo en todas las oficinas, destruyéndose paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo.

IV. Influir para que tanto los Poderes Federales como los de los Estados y Municipios prefieran en igualdad de circunstancias a los elementos procedentes de la Escuela Superior de Administración Pública, ya sea para ocupar puestos o para obtener ascensos, concediendo, además, todos los

estímulos posibles, como el de eximir de exámenes de admisión a los alumnos de la Escuela cuando traten de obtener empleos que requieran tal requisito, siempre que acrediten tener los conocimientos necesarios, con los certificados de estudios correspondientes expedidos por el mismo plantel, y de que sean llamados a ocupar vacantes y a desempeñar comisiones para utilizar sus servicios en la forma más prudente.

V. Trabajar por el progreso de la Escuela Superior de Administracióa Pública, procurando que todos los alumnos sean constantes en su asistencia y empeñosos en sus estudios y gestionando que el Gobierno proporcione el mayor número de elementos que sea posible para el desarrollo de los programas de estudios; se establezca una biblioteca con obras de la ciencia administrativa y en la que se contengan todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia; se facilite a los alumnos los medios de práctica indispensables, y se les permita el acceso a las oficinas correspondientes para el éxito de la misma práctica.

Se ha iniciado ya el desarrollo del anterior programa y está segura la Sociedad del Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública, dados los altos fines que la animan en bien del interés general, de que contará con el apoyo decidido de propios y extraños.

La Mesa Directiva Provisional

Mario Hellión, Presidente; Antonio Revilla Zuñiga, Secretario del Interior; Gonzalo Torres Mondragón, Secretario del Exterior; Donato Salgado, Secretario de Actas; .María de la Luz González Baz, Tesorera; Miguel Aznar, Vocal.

Nota: Las personas que deseen ingresar a esta Sociedad se dirigirán al Secretario del Interior.

CUADRO DE HONOR DE LOS ALUMNOS DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA QUE SE HAN DISTINGUIDO EN APROVECHAMIENTO, PUNTUALIDAD, COMPETENCIA, ETC. DURANTE LOS TRES PRIMEROS MESES DE ESTUDIOS EN LOS DISTINTOS CURSOS DEL PLANTEL*

Lengua Castellana
Señora Eulalia Rico.

Tramitación de Oficinas
Señor Anastasio Beas.

Biblioteconomía y Archivo
Señor Carlos Córdova.

Nociones de Derecho Constitucional y sus relaciones con el Administrativo
Señor Luis G. Maldonado.

Estadística Administrativa
Señor José G. Herrera.
Señor Manuel L. Lozano.

Contabilidad General, Ier. año
Señorita Esperanza Obregón.
Señor Miguel Cervantes Celada.
Señor Carlos G. Arrieta.

Contabilidad Superior
Señor Donsío Salgado.
Señor Jaime Chimal.

* Reproducido del mismo Boletín. p. 189.

Generalidades de Contabilidad Fiscal
Ramo Civil
señor José Cortés Aranda.
señor Daniel G6mez.
señor José A. D(az,

Ramo Militar
señor Manuel Chapela.
señor Salvador González.
señor Leoncio Rodrlguez.

Ramo Aduanal, ler. año
señor Anastasio Seas.
señor Francisco Chávez Calder6n.

Direcciones Generales
señor Antonio Revilla Zúñiga.
señor Francisco Chávez Calder6n.

Ramo del Timbre
señor Alfonso Vázquez.
señor Fortino Jarquín.
señor Silvino Lerln.

Contabilidad de Estados y Municipios
señor Carlos Sedano.
señor Juan M. Aranda.

Inspecci6n Fiscal
señor Jaime Chimal.
Señor Mario Hellién.

Taquirnecanoqraffa, ler. año
señor Salvador Zárate.

Taquimecanografla, 20. año
señora Eulalia Rico.

Nota.

Las clases de Aduanas -20 año- e Industrias del Gobierno, se hallan temporalmente suspendidas.

En la clase de Aritmética no hubo alumno sobresaliente durante el periodo que comprende este Cuadro.

El Director, Manuel Centuri6n.

El secretario, E. Ruiz Fernández.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA"

Finalidades y orientación

La necesidad urgente de capacitar, amplia y cientlficamente, a los empleados de la Administraci6n Pública, de modo muy especial a los del ramo hacendario, tanto para que puedan vencer en una competencia honrada cuanto para garantizar un mejor servicio público, fue la idea fundamental para la creaci6n de la Escuela Superior de Administraci6n Públiea, por la iniciativa del Comité de Estudios de Contabilidad Pública y fundada el dla 22 de octubre de 1920:" en forma experimental, con programa de carácter eminentemente técnico, dentro de :a particular especialidad de la contabilidad pública, dependiendo desde entonces, ha.sta el 31 de diciembre de 1924, de la Direcci6n Técnica Industrial y Comercial de la Secretaria de Educaci6n Pública.

* **Reproducido del documento:** ***Secretaría de Educación Pública: el esfuerzo educativo en México (1924-1928),*** tomo l. pp. 617-626.

** **Manuel Centurión nos da una fecha distinta de la** creeción de la Escuela de Administración Pública, año **de 1922. Ver página 47 de** esta **disertación.**

La razón que esta Secretarfa de Estado tuvo en cuenta para tomar a su cargo esta obra de cultura, fue la de que en las diferentes escuelas técnicas oficiales el Gobierno impartía educación que preparaba a los alumnos para las varias actividades de la vida, con exclusión de las necesarias para los empleados de las oficinas públicas, particularmente de las hacendarias, en las que es indispensable una preparación especial y que desde hacra tiempo se hacía sentir para el mejor servicio público.

Medidas llevadas a cabo para lograr la finalidad. Origen y desarrollo de la Escuela

Obtenida la ayuda moral y material de la Dirección de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, sin embargo, como en toda obra nueva, penosos fueron los primeros años de vida de la Escuela, pues sin edificio propio y sin material para la enseñanza, el profesorado reunido a base sólo de buena voluntad para la realización de un ideal, en sus principios con cortrslrno sueldo y después sin ninguna remuneración, cobijaba sus entusiasmos para la cultura de los empleados, donde buenamente se le permitía establecer sus cátedras; ya en salones de la antigua Escuela Normal para Maestros (edificio de la Secretarfa de Educación Pública), ya en algunas de las aulas de la Escuela de Jurisprudencia o bien en los salones del Anexo de la Escuela Preparatoria (Antiguo Convento de San Pedro y San Pablo).

Come, se indica desde el principio, organizada la Escuela con un carácter experimental, los programas de estudios comprendieron las siguientes materias: Contabilidad, Timbre, Aduanas, Direcciones Generales, Ramo Civil, Ramo Militar, Inspección, Archivo y Correspondencia Oficial, Cálculo y Nociones de Algebra y Taquimecanograf(a.

La acogida que tuvieron en 1923 los cursos para los empleados públicos, colmó con exceso los deseos y esperanzas de los iniciadores y del Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial de la Secretarta de Educación Pública, y exigió a la Academia de Profesores de la Escuela, formular para 1924 un programa más amplio, mejor graduado y con caracteres más definidos, estableciendo cuatro años de estudios para la carrera de Contador Público Fiscal.

El desarrollo cada d(a más creciente alcanzado por la Escuela determinó que, una vez más, se reformaran los programas de estudios para el año de 1925, agregando enseñanzas que a la vez que ampliaban el horizonte intelectual de los educados, los capacitaba de mejor modo, dentro de las finalidades culturales de la Escuela, para el desempeño eficiente de sus labores.

Sin embargo, al estudiarse los presupuestos para el año de 1925, y por la poi(tica implantada de hacer economías en todos los servicios que a su cargo tiene el Gobierno, se pensó en suprimir la Escuela de Administración Pública; pero afortunadamente el ciudadano Presidente de la República, por conducto del ciudadano Contralor General de la Nación, teniendo en cuenta que dentro de los planes de organización administrativa, está el del establecimiento del servicio civil estimó conveniente dar una oportunidad a los empleados para que los unos afirmaran sus conocimientos y los otros adquiriesen los que les hicieren falta para demostrar y

probar que eran dignos de ocupar los empleos que tenían conferidos. La Escuela, pues, en esa época, dependió en lo económico del Departamento de Contraloría, el cual consideró en su presupuesto una partida especial para el sostenimiento, y en lo técnico de la Universidad Nacional, a la que quedó definitivamente incorporada. Ahora bien, la Universidad Nacional de México, al tomar a su cargo la Escuela de Administración Pública, declarándola una de sus instituciones universitarias, lo hizo después de haber estudiado y meditado el programa de enseñanza en el que estaba perfectamente determinado que su principal finalidad es la de preparar individuos aptos en contabilidad general, especialmente pública, capacitándolos para la organización y manejo de oficinas gubernamentales, dándoles a la vez aptitudes para la organización y administración de oficinas particulares o bien para aplicar los conocimientos en negocios propios.

Durante los años de 1925 y 1926, la Escuela no contó ni con un edificio propio ni con el material de enseñanza necesario para un establecimiento de la naturaleza de esta Escuela. Bondadosamente prestados algunos salones de la Facultad de Jurisprudencia, primero, y después algunos del anexo de la Preparatoria, en el antiguo Convento de San Pedro y San Pablo, en esos lugares se desarrollaron los cursos que, aunque con tropiezos y dificultades constantes, como consecuencia obligada por trabajar en sitios no pertenecientes a la Escuela de Administración Pública; sin embargo, se obtuvieron resultados muy satisfactorios tanto en la inscripción de alumnos, que cada día fue mayor, cuanto por los buenos éxitos alcanzados en el aprovechamiento, no obstante que, como hemos dicho, durante esos años no fue dable trabajar con la libertad y la confianza que necesita un establecimiento de educación. Y aquí cabe señalar, de manera especialísima, la buena voluntad y disciplina de los alumnos de esta escuela, pues que, seguramente, sin esos dos elementos morales de los educandos, la institución hubiera desaparecido por falta de alumnos, atentas las dificultades materiales y morales a que nos hemos referido.

Desde el año de 1926, la Escuela Superior de Administración Pública pasó a depender por completo, tanto en lo económico como en lo técnico, de la Universidad Nacional.

Teniendo en cuenta la evolución que en la Escuela se verificaba, tanto en su organización como en el crédito que el público le concedía, la Universidad demostró todo su empeño y entusiasmo para que en el año de 1927 fuesen más firmes las bases de la institución y por ello desde el mes de enero de 1927, la Escuela tuvo su local propio en la casa número 91 de la cuarta calle de Donceles, con 16 salores todos ellos dotados con el mobiliario y el material de enseñanza hasta donde fue dable. Cada día más concurridos los cursos de taquimecanografía, la buena voluntad de la Secretaría de Hacienda obsequió para la Escuela 50 máquinas de escribir, de diversas marcas, habiendo hecho antes la Contraloría General de la Nación, donación de muebles para la Dirección.

Plan de Estudios

La experiencia adquirida y la observación constante de las necesidades intelectuales de los educandos y el deseo de formu-

lar un plan de estudios que respondiera a las aspiraciones y a la cultura debida de los futuros contadores públicos fiscales, llevaron a la Academia de Profesores de la Escuela a hacer una revisión completa de los programas de enseñanza y después de eficaces discusiones y de madura reflexión, Se formuló un proyecto de programa de estudios para el año de 1927, que se sometió a la aprobación de la Universidad Nacional.

Dentro de la fundamental finalidad de la Escuela, cual es la de capacitar a los empleados oficiales en el ramo de contabilidad pública, pero cuidando que las enseñanzas sean aplicadas a toda clase de actividades de las ciencias contables y administrativas, se ampliaron, una vez más los programas para la carrera de contador público fiscal y se establecieron, de cuatro años que antes se exigía, cinco de estudios, inclusive el preparatorio, abarcando de este modo la enseñanza de materias tanto de disciplina técnica especial, como materias generales de cultura universal, a fin de garantizar una mayor eficiencia de los alumnos y asegurar un mayor crédito a los trtulos que se expidan, consiguiendo, a la vez, dar completos conocimientos de materia contable general y fiscal y capacidad mayor para la administración y organización de los negocios.

Con el objeto de dar oportunidad a aquellos empleados que, sin facilidades para cursar la carrera completa de contador público fiscal, 'necesitan, sin embargo, ciertos conocimientos especiales para el mejor desempeño de sus labores oficiales y anhelan obtener un certificado que compruebe su saber, dentro de la carrera general se formu laron las siguientes carreras especiales:

De oficinistas en el ramo de Aduanas.

De oficinistas de impuestos interiores.

De oficinistas en el ramo fiscal de los Estados y Municipios.

De oficinistas de Direcciones Generales y de oficinistas en el ramo militar, estableciéndose, además, cursos especiales para oficinistas en general, diversos cursos libres y conferencias semanarias sobre tópicos interesantes.

Para el régimen interior, técnico, pedagógico y administrativo de la Escuela y con el objeto de tener la seguridad más completa del adelanto de los alumnos y de sus conocimientos y orientaciones científicas en el Ramo de la Contabilidad Pública, se aprobaron por la Rectoría diversas disposiciones relativas a pruebas de aprovechamiento, prácticas parciales y finales de carrera, exámenes profesionales, etc., etc.

Métodos, sistemas, formas V procedimientos de enseñanza

Desde el punto de vista pedagógico, la Escuela Superior de Administración Pública presenta caracteres de modo tan especiales que no se puede asimilar con ninguno otro establecimiento docente, en virtud de que los alumnos que a ella concurren presentan las siguientes características:

Primero. Por su edad: son alumnos de la a 55 años, predominan los de término medio, de 30 años.

Segundo. Por su preparación anterior: al deficiente aprovechamiento de la educación primaria y superior elemental, hay que agregar que la mayoría de los educandos han olvidado las primeras nociones y, por lo mismo, es necesario en la Escuela de Ad-

ministración Pública rehacer su cultura elemental en las materias de aritmética y lengua castellana, fundamentales para los estudios subsecuentes de las carreras que se siguen en esta Escuela.

Tercero. Por su ocupación actual: todos los alumnos de esta Escuela son empleados de oficinas públicas en su gran mayoría, y de particulares, razón por la que sólo pueden disponer para sus estudios de sólo tres horas al día, de las 18 a las 21 h., sin que les sea dable, por sus ocupaciones, emplear ningún otro tiempo más para la preparación de sus clases fuera de las horas que consagran a sus estudios dentro del horario escolar.

Seguramente que el libro de texto o de consulta seria auxiliar poderoso para hacer más fecundas y fáciles las enseñanzas, pero con excepción de las materias de matemáticas y legislación general, desgraciadamente para las otras ciencias no se cuenta con obras que puedan responder a las necesidades técnicas de la Escuela. Actualmente se hacen esfuerzos para la formación de textos y obras de consuIta especiales para la Escuela de Administración Pública, siendo satisfactorio hacer constar que terminado el de "Estad rstlca Administrativa," se encuentra ya en impresión y que están por terminarse los originales sobre "Contabilidad General", "Contabiíidad Pública" y "Auditoda" y que se estudian las bases científicas para formar los libros de consulta y orientación técnica sobre "Redacción Castellana", "Biblioteconomía y Archivonomía," "Taquimecanoqraffa" y "Contabilidad del primero y segundo Ciclo."

Las Juntas de Profesores y la actuación de los mismos

Siguiendo el criterio implantado por la Universidad de provocar constantemente intercambios de ideas entre todos los componentes de las instituciones educativas, la Escuela tiene establecida su Academia de Profesores a cuyas juntas concurren también los representantes de los alumnos para conocer los puntos de vista de todos y cada uno de los maestros y las necesidades y criterio de los educandos. Estas reuniones se han verificado tantas veces cuantas son necesarias: sistemáticamente para corregir y preparar los programas de enseñanza del nuevo período escolar al terminar cada año de estudios, y durante el año en plena labor cada vez que se presenta un problema que es necesario resolver para el mejor resultado de los trabajos escolares. Por este medio se ha conseguido uniformar los programas de educación tanto en su conjunto como en sus partes, procurando que cada plan de estudios esté perfectamente conectado con los otros para que no haya omisiones o repeticiones en las diferentes cátedras, sino que unas y otras se complementen debidamente para presentar una construcción mental armónica y completa. Asunto de vital importancia es también en la Academia las discusiones de métodos, sistemas, forma y procedimientos de enseñanza con el objeto de evitar anarqufas pedagógicas delineando un solo plan de acción educadora e instructora. En las discusiones de las juntas de profesores se procura dar a los alumnos la mayor libertad posible para que con toda franqueza y amplitud de criterio presenten sus puntos de vista y sugieran lo que, en su entender, es más conveniente para asegurar un desarrollo completo y un progreso constante en la Escuela, tanto desde el punto de vista científlco como desde los pedagógico y moral.

Esta política "de puerta abierta" para todos los criterios, además de que ha orientado debidamente la formación de programas de estudios y ha determinado la unificación de las formas de enseñanza, ha servido también para hacer una selección cuidadosa en el profesorado, buscando a los educadores que no sólo fuesen una garantía por saber en la cátedra que tienen a su cargo, sino también una seguridad para la enseñanza por sus dotes pedagógicas para la transmisión de los conocimientos.

Resultados obtenidos

El edificio especial para la Escuela, el programa completo y amplio, las especialidades dentro de la carrera general y el aumento de profesores, en los años de 1927 y 1928, han sido elementos eficaces para el aumento de solicitudes de alumnos para su ingreso en la Escuela; para crear en los educandos mayor confianza en el futuro de su enseñanza y por lo mismo provocar en ellos el deseo para concurrir a sus cátedras con más constancia ; mayor estímulo en el profesorado y, como consecuencia natural, mejor aprovechamiento de los alumnos.

El crédito de la Escuela se ha elevado a grado tal, que varias Secretarías de Estado, al principio del año, giraron circulares recomendando a sus empleados que se inscribieran para cursar algunas materias indispensables para el mejor desempeño de sus empleos, y la Secretaría de Guérra pidió a la Direcciór que se organizara un curso especial de Archivonomía y 8iblioteconomía, para militares, curso que tiene actualmente ochenta alumnos

Es conveniente hacer notar que en los anteriores años a 1927 la enseñanza era enteramente gratuita, pues no se pagaba ninguna cantidad ni por inscripción ni por colegiatura y que, a partir de 1927, la Rectoría juzgó conveniente que los alumnos, como los de las demás instituciones universitarias, cubrieran para ser admitidos una pequeña cuota y no obstante ello, que a veces motiva la desvía clón de los escolares, si se hubiese contado con la amplitud bastante en el edificio, seguramente que la inscripción de 1927 y de 1928, como anteriormente se dice, hubiera superado, y con mucho, a la de 1926, que ha sido la mayor.

Relaciones con las demás Instituciones Universitarias

Desde la fecha en que se declaró incorporada la Escuela a la Universidad Nacional, formó parte integrante del Consejo Universitario, habiéndose hecho la designación de dos Consejeros propietarios y dos suplentes, nombrados de entre el cuerpo de profesores.

Tanto por parte del Consejo Universitario, como por la del Rector de la Universidad, así como por todas las Facultades, la Escuela fue recibida con verdadera simpatía y vista con todo interés, manifestándose en forma clara y precisa que ya se hacra sentir, dentro del seno de la Universidad, la necesidad de una Escuela Superior para la enseñanza de las ciencias administrativas.

Se ha procurado siempre, por todos los medios posibles, fomentar las buenas relaciones existentes entre todas las instituciones universitarias, habiendo entre algunas de ellas intercambio de ideas y de alumnos.

En el plan de estudios de la Facultad de

Derecho y Ciencias Sociales, existen materias similares a las que hay establecidas en los programas de esta Escuela y con el objeto de evitar duplicidad en las actividades de la enseñanza, al formu lar un nuevo plan de estudios la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, tuvo en cuenta que las materias similares pod ían ser cursadas en la Escuela de Administración Pública, razón por la que en esta Escuela existen matriculados alumnos de aquella Facu Itad.

Esta Escuela, considerándose, como es, parte integrante de la Universidad, en más de una ocasión ha prestado su contingente a las demás instituciones universitarias en estudios especiales, tanto técnicos como administrativos.

Sociedad de Alumnos

Se ha conseguido que exista una verdadera corriente de cordialidad, franca y sincera, entre la Dirección, los profesores y los alumnos. Estos tienen formada una Sociedad, reconocida oficialmente, que funciona desde hace cuatro años con toda regularidad, prestando siempre entusiasta colaboración a la Dirección, tanto en el orden administrativo como en el técnico. Esta Sociedad está representada ante la Universidad por sus Consejeros-alumnos, que llevan su voz y voto ante el Consejo Universitario y son Invitados a todos los actos significativos de la Universidad, como representantes de la Escuela. Esta misma agrupación escolar forma parte integrante de la Confederación Estudiantil Mexicana.

Mejoras que deben emprenderse

Las clases de los primeros años son muy concurridas; y como toda clase no cuenta sino con un solo profesor, hubiera sido humanamente imposible atender esas enseñanzas sin contar con la buena voluntad de algunos maestros para tomar a su *cargo,gratuitamente,* los distintos grupos que hubo necesidad de formar. Actualmente el presupuesto de la ·Escuela tiene una planta de treinta y un profesores y de hecho en la Escuela hay treinta y ocho catedráticos, siendo por lo mismo siete los profesores que no reciben remuneración.

Con sólo tres horas diarias, de las 18 a 21, que los alumnos consagran a su enseñanza, las tres siempre dentro de las cátedras, es muy ditrcil, no obstante su enérgica voluntad, que se obtenga el resultado completo anhelado por los alumnos. Precisa que éstos puedan disponer, cuando menos, de una más diaria, para la preparación de sus clases, y sería conveniente y práctico que las Secretarías y Departamentos de Estado concedieran a los empleados matriculados en la Escuela, separarse una hora antes de sus labores, subsistiendo esa gracia mientras los mismos empleados justificaran su asistencia y aprovechamiento en la Escuela, o bien unificar el horario de trabajo en las oficinas, estableciendo horas corridas ya que tan buen resultado ha dado este sistema en las oficinas públicas donde está implantado. Además, como estímulo, justo y equitativo, sería desearse que el Ejecutivo de la Unión se sirviera dictar un acuerdo especial para todas las dependencias, en el sentido de excitar a los empleados públicos a concurrir a la Escuela y como un debido premio a sus deseos de capacitarse en las ciencias administrativas, declarar que serán considerados los que tengan mejores calificaciones de aprovechamiento científico, en los ascensos

promociones y empleos, asf como que también los que justifiquen haber cursado determinadas asignaturas no se les haga el examen o reconocimiento de capacidad en las oficinas respectivas.

Es urgente también que el año de 1929 encuentre a la Escuela en otro edificio más amplio y con más caracteres de establecimiento de educación; con mayor número de salones, más extensos, mejor ventilados e iluminados; con corredores techados para que los alumnos se guarezcan del sol y de las lluvias; con patios amplios que den bastante cantidad de aire y de luz, con salones para conferencias, para estudio general, para Bibliotecas, para oficinas de practlca y para el Departamento administrativo de la Escuela. Es necesario no olvidar que la ubicación del edificio es de suma importancia, ya que es conveniente que esté colocado en un lugar céntrico, para que los alumnos, empleados de las Secretarfas, puedan llegar fácilmente a él y en corto tiempo.

La falta de local ha entorpecido las buenas intenciones para desarrollar una labor más amplia para el cultivo de las ciencias sociales y administrativas, por medio de Conferencias, pues no contando sino con el reducido y apenas bastante número de salones para las cátedras regulares, no ha sido dable llevar a la práctica con la frecuencia y extensión deseadas, las series de conferencias sobre las ciencias antes dichas.

La necesidad imperiosa que tiene la escuela de contar con una Biblioteca completa, tanto de obras técnicas sobre contabilidad moderna como de ciencias administrativas y económicas, de leyes fiscales y de toda fndole de disposiciones legislativas que afecten de algún modo a la riqueza pública en todas sus manifestaciones, asf como de libros de cultura universal conexos con las disciplinas mentales del Contador Público Fiscal, y en atención a las condiciones económicas por las que atraviesa la Universidad que, no obstante sus buenos deseos no le ha sido dable disponer de la cantidad necesaria de dinero para emplearlo en la Biblioteca de esta Escuela, ha creado la necesidad de que ésta se vaya formando poco a poco, recurriendo a la generosidad de las instituciones oficiales y particulares, y aun a la de los amigos de la cultura por medio del libro para ir acrecentado el acervo de obras de nuestra Biblioteca que comenzó a formarse con donaciones de libros que han hecho la misma Universidad, la Secretarfa de Educación, la de Hacienda y la Contraloría de la Federación. Y mientras las condiciones económicas de la Universidad no varíen, es conveniente seguir haciendo los mismos esfuerzos indicados para el enriquecimiento de la Biblioteca.

DATOS ESTADISTICOS DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA EN EL AÑO DE 1927"

El autor se ha permitido la libertad de glosar la informaci6n habida sobre la Escuela Superior de Administración Pública en el año de 1927. Para dar un significado preciso de ella, que enfatizamos es el hecho más relevante inspirado por los programas de la Contralorfa en materia de superación del

* **Obtenidos de la publicaci6n:** *Secretaría de Educación Pública: Noticia estadística sobre ,. educación pública en el año de* **1921. México, 1929.**

funcionariado del gobierno mexicano, lo comparamos con el desenvolvimiento paralelo de la Facultad de Filosotra y Letras, y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Como ya lo ha podido observar el lector, la Escuela Superior de Administración Pública era una de las dependencias académicas de la Universidad Nacional de México, con igual condición e idéntico status. La ESAP, cuyas siglas utilizaremos en adelante, estaba localizada en Donceles 91, en tanto que Filosofla y Derecho lo estaban en San IIdefonso ·43 y 28, respectivamente. Tanto en Filosoffa, como en Derecho se impartfan licenciaturas y doctorado, en tanto que en la ESAP solo las primeras. En las diferentes carreras de Filosotra, lo mismo que en las de Administración Pública, se exigla como mfnimo para ingresar a ellas los estudios secundarios, pero no asl en Derecho, que demandaba como mfnimo dos de bachillerato. El número de años cursados en las carreras y posgrados de Derecho variaba de 4 a 6 años, en tanto que en Filosotra era indeterminado yen Administración Pública de 2 a 5 años, conforme la siguiente distribución:

Contador Público Fiscal, 5 años.
Oficinista en el Ramo de Aduanas, 3.
Oficinista en el Ramo de Impuestos Interiores, 3.
Oficinista de Direcciones Generales, 3.
Oficinista en el Ramo Fiscal de los Estados y Municipios, 3.
Oficinista en el Ramo Militar, 3.
Curso de Oficinista, 2 años.

De lo dicho anteriormente se desprende que en tanto Derecho implicaba una Facultad ya formada, digamos consolidada, Filosotra y Administración Pública estaban en proceso de constitución, si bien la carrera de Contador Público Fiscal tenía requisitos de tiempo iguales a los de la Licenciatura en Derecho y al Doctorado en Ciencias Sociales, es decir, 5 años lectivos, uno menos que el Doctorado en Derecho.

Con relación al número de alumnos, no hay información clara sobre ello, distribuidos según las 7 carreras de la' ESAP. Solo se menciona el dato de Contador Público Fiscal, con 227 hombres y 97 mujeres, que suman 324 estudiantes.

Dato interesante es **.1** relativo a los exámenes finales. En la ESAP se practicaron 655 de ellos, aprobándose 591 y reprobándose 64. Por cuanto a exámenes profesionales, en tanto que en la carrera de Licenciado en Derecho se efectuaron 44, ninguno en sus otras especialidades, en Filosotla y Administración Pública tampoco se llevó al cabo alguno. Por cuanto a diplomas *V* títutos, la Facultad de Derecho obtuvo tres de los primeros para su Licenciatura en Derecho, solo en ella, en tanto que Filosoffa logró tres de los mismos para Profesor Académico y uno para Profesor Universitario; la ESAP no consiguió algún diploma, si bien ninguna de las tres instituciones académicas logró tltulos.

Es interesante saber que en el año en cuestión, 1927, la ESAP ten fa 29 profesores, ningún ayudante, dos empleados administrativos, un mozo y ningún obrero: Derecho tenfa 60 profesores y filosoffa 32.

Por cuanto a colegiaturas, éstas eran desiguales: Derecho cobraba 50 pesos, Filosotla 5 y Administración Pública 10. Lo correspondiente a los earesos e ingresos que

las tres instituciones implicaban para la Universidad Nacional de México, arrojan cifras significativas, respecto a los primeros, la cuesti6n era la siguiente:

Filosofía y Letras: con cargo al presupuesto de la Universidad, 67,342.20 pesos de sueldos y 525 de gastos; por fondos propios, 940.21 pesos.

Facultad de Derecho: 106,762.50 en sueldos y 375 en gastos, a cargo del presupuesto; por fondos propios, 1,894.45 de gastos.

Escuela Superior de Administración Pública: 38,142.50 y 187.50 de sueldos y gastos respectivamente, a cargo del presupuesto; por ingresos propios, 6,873.57 de gastos.

En lo relativo a ingresos, que incluyen rezagas, colegiatura anual, exámenes profesionales, exámenes extraordinarios, expedici6n de diplomas y títulos, y productos de trabajos de alumnos, Filosoffa aportó 7,219.00 pesos, Derecho 16,724.52 y Administraci6n PÚblica, 3,498.00 pesos.

Todos los datos expuestos nos hablan de una Escuela en progreso y, si bien ya era plenamente una instituci6n universitaria, no hay que olvidar que la ESAP fue una idea de la Contralorfa. Como ésta, también la Escuela Superior de Administraci6n Pública desapareci6 sin dejar huella, aunque ciertamente ahora estamos rescatando del olvido junto con otros aportes de la Contralorfa, esta contribuci6n igualmente grande que mucho nos habrá de decir de los or(genes de los estudios profesionales de nuestra materia.

POST SCRIPTUM

Ya estaba concluido este artfculo cuando tuvimos acceso a un dato de extraordinaria importancia. En la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Aut6noma de México de 2 de julio de 1929, arto transitorio 1 frac.C, se dice a la letra: "la Facultad de Comercio y Administraci6n estará formada por la parte de la actual Escuela Superior de Comercio y Administraci6n, dependiente de la Secretarfa de Educaci6n Pública, que se refiere a las carreras de Contador de Comercio y Contador Público y Auditor, y por la Escuela Superior de Administraci6n Pública" Sabemos, entonces, cómo desapareci6 la ESAP: se fundi6 con una parte de la vieja Escuela Superior de Comercio y Administración, formando en consecuencia una nueva Facultad que conserv6 este nombre.

Por su filiaci6n fundamentalmente contable, parece acertada la medida de hacer la fusión de la Escuela Superior de Administración Pública y la Escuela Superior de Comercio y Administración. Pero, si la institución universitaria era la ESAP y la incorporada a la UNAM era la de Comercio y Administración, lo deseable es que se hubiera conservado la denominación original y la nueva Facultad llamada Administración Pública. La consecuencia fue que la Facultad de Comercio y Administraci6n se convirtiera en una institución académica que dejó de formar administradores públicos para formar administradores privados, impidiendo desde entonces que el Estado siguiera contando con especialistas en administración financiera fundados en las necesidades de

la administraci6n pública. Desde 1029, entonces, en México se dej6 de enseñar administraci6n pública cuando desapareci6 la Escuela que lo hacIa.

Afortunadamente la Universidad Nacional Autónoma de México tuvo el gran acierto de fundar en 1950 la entonces Escuela Nacional de Ciencias PoiIticas y Sociales, en la que se estableci6 la Licenciatura en Ciencia Política. En 1958 esta carrera se reformó positivamente, convirtiéndose en la Licenciatura de Ciencias Pollticas y Administraci6n Pública. Se habla recuperado, para ya no volverse a perder, la enseñanza de la administraci6n pública como una carrera profesional universitaria.

Sin embargo ha llegado el momento, creemos, de recuperar del todo la idea original: una Facultad de Administración PÚblica independiente, una instituci6n académica más de la UNAM; pero ahora reforzada y engrandecida no sólo por su Licenciatura, sino también por su Posgrado y su Centr de Investigaciones.

SISLluGRAFIA y DOCUMENTACION

1. Busto, Emiliano.
   La administración pública de México.
   Parls, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889.

2. HIjar y Haro, Alberto.
   Administración y contabilidad fiscal.
   México, Imprenta Victoria. 1919.

3. L1ergo, G. de L.
   Desorganización de la Secretarla de Hacienda, por efecto de la creación de la contretorla.
   México, sin editorial, 1920.

4. Pani, Alberto J.
   El camino hacia la democracia.
   México, Departamento de Aprovisionamientos Generales, Dirección de Talleres Gráficos, 1918.

5. Rabasa, Emilio.
   La constitución y la dictadura.
   México, Tipografla de Revista de Revistas. 1912.

6. Contralorla General de la Naci6n. Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumaci6n de la Independencia Nacional.1921.

7. Contralorla General de la Nación. Boletín de Informaciones. Años 1925-1928.

8. Contralorla de la Federaci6n. Informe de las labores desarrolladas del 10. de agosto de 1927 al 31 de julio de 1928.

LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO DE DICIEMBRE DE 1917

LEY de Secretarías de Estado.

.Al margen un sello que dice: "Secretaría de Estado..-. Estados Unidos Mexicanos.- México". Negocios Interiores.-, Sección Primera.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

VENUSTIANO CARRANZA, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus hebitantea, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO

ARTICULO lo.— Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos.

Las Secretarías serán:
GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
GUERRA Y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.
Los Departamentos serán:
UNIVERSITARIO Y DE BELLAS ARTES.
SALUBRIDAD PUBLICA.
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVI·
SIONAMIENTOS MILITARES.
CONTRALORIA.

ARTICULO 20.- Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

Nombramientos y renuncias de los Secretarios del Despacho, de los Directores de los Departamentos y .de los Gobernadores del Distrito y Territorios Federales.

Relaciones con el Congreso de la Unión y con la Suprema Corte de Justicia de la misma.

Relaciones de la Federación con los demás Estados que la forman.

Legalización de firmas de funcionarios federales y Gobernadores.

Elecciones Generales.

Medidas administrativas para el cumplimiento de la Constitución.

Reformas Constitucionales.

Garantías individuales.

Derecho del Ciudadano.

Decretos, Leyes Orgánicas y Códigos Federales y su publicación.

Códigos para el Distrito Federal y Territorios.

Expropiación por causa de utilidad pública.

Reos federales, amnistías, indultos, conmutación y reducción de penas por delitos del orden federal.

Colonias penales para reos federales.

Beneficencia Privada.

Relaciones con los Montes de Piedad.

Migración.

Archivo General.

"Diario Oficial" de la Federación e Imprenta del Gobierno.

"Boletín Judicial".

ARTICULO 30.- Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores:

Relaciones con las naciones extranjeras.

Tratados internacionales y su publicación.

Conservación de dichos Tratados.

Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas en donde estén fijados los límites de la República.

Legaciones y Consulados.

Naturalización, estadística de extranjeros y derechos de extranjería.

Aplicación del artículo 33 constitucional.

Extradiciones.

Legalización de firmas en documentos que han de producir sus efectos en el exterior y en documentos del exterior que han de causar efectos en la República.

Gran sello de la Nación.

ARTICULO 40.- Corresponde a la S cretaría de Hacienda y Crédito Público:

Presupuestos.

Impuestos federales.

Aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas.

Administración de todas las rentas federales.

Casas de Moneda y Ensaye.

Empréstitos.

Bienes nacionales y nacionalizados.

Bancos y demás instituciones de crédito.

Policía fiscal.

Estadística fiscal.

Responsabilidad en favor y en contra de la Nación.

ARTICULO 50.- Corresponde a la Secretaría de Guerra y Marina:

Marina de Guerra.

Patentes de Corso.

Guardia Nacional al servicio de la Federación.

Servicio médico militar.

Administración de justicia militar.

Indultos por delitos militares.

Escuelas militares.

Escuelas náuticas.

Fortalezas, fortificaciones, prisiones militares, -cuarteles, arsenales y diques.

Colonias militares.

ARTICULO 60.- Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Fomento:

Colonización.

Materia Agraria.

Tierras de pueblos, dotación y restitución de tierras a los pueblos y fraccionamientos de latifundios.

Terrenos baldíos.

Terrenos nacionales.

Gran Registro de la Propiedad.

Bosques y productos vegetales de los terrenos de la Nación.

Fomento, conservación y explotación de la riqueza forestal en el Territorio Nacional.

Aguas de propiedad federal.

Concesiones para su aprovechamiento y policía y vigilancia de las mismas.

Obras de irrigación, desecación y mejoramiento de terrenos.

Inspección de las obras para fuerza motriz durante su construcción.

Agricultura, ganadería, avicultura, cericicultura, piscicultura y apicultura.

Escuelas de agricultura y veterinaria.

Establecimientos para propaganda y mejoramiento de los cultivos agrícolas.

Arboles frutales y forestales; plantas forrajeras, industriales y medicinales.

Estaciones experimentales.

Propaganda y exposiciones agrícolas, ganaderas, florestales y forestales.

Cámaras y Asociaciones egncolas, ganaderas u otros similares.

Estudios y exploraciones geográficas.

Trabajos geodésicos y formación de la Carta de la República.

Observatorios astronómicos y meteorológicos.

Estudios y exploraciones de la Flora y Fauna de la República.

Viajes y exploraciones científicas.

Censos.

Estadística General.

Dirección Etnográfica: Estudio de las razas aborígenes.

Exploraciones arqueológicas.

Conservación de monumentos arqueológicos.

Límites de la República y de los Estados.

Crédito rural.

Plagas de los campos y policía sanitaria rural.

Congresos agrícolas.

Exposiciones agrícolas permanentes.

Dirección de Estudios Biológicos.

Museos de Historia Natural.

Caza.

Pesca.

ARTICULO 70.- Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

Costas.

Puertos.

Faros.

Marina Mercante.

Vías navegables.

Obras que se ejecuten en terrenos nacionales, bien sea costeadas por la Federación o por concesión otorgada a particulares.

Ferrocarriles.

Caminos carreteros nacionales e inspección de los privados.

Construcción y reconstrucción de edificios públicos.

Monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las del ramo de Guerra de carácter estratégico.

Jurisdicción sobre el sistema hidrográfico del Valle de México.

Intendencias y obras' de conservación en los Palacios Nacional y de Chapultepec.

Correos interiores.

Unión Postal Universal.

Subvención a vapores y ferrocarriles para verificar transportes de correspondencia.

Giros postales en el interior de la República.

Giros postales internacionales.

Telégrafos y teléfonos federales.

Concesión para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares y vigilancia sobre ellas.

Vigilancia de las líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles.

Radiotelegrafía y radiotelefonía.

Concesión para establecer estaciones inalámbricas y vigilancia sobre ellas.

Correspondencia con naciones extranjeras, para intercambio de mensajes y señales de las estaciones inalámbricas.

Cables.

Contratos con compañías telegráficas y telefónicas y cablegráficas internacionales.

Giros telegráficos.

ARTICULO 80.- Corresponde a la Secretaria de Industria, Comercio y Trabajo:

Industrias en general con excepción de las de carácter agrícola.

Estudios y exploraciones geológicas.

Comisiones exploradoras especiales, cte.

Minería, concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección.

Petróleo y combustibles minerales (concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección oficial).

Cámaras y asociaciones industriales.

Comercio.

Sociedades Mercantiles.

Compañías de Seguros.

Cámaras y Asociaciones Comerciales.

Lonjas y corredores.

Pesas y medidas.

Propaganda y enseñanza industrial y comercial.

Exposiciones nacionales e internacionales.

Propiedad industrial y mercantil.

Privilegio exclusivo de carácter industrial.

Concesiones para explotación de guano; nitratos, potasa y demás fertilizantes.

Estadística industrial y comercial.

Huelgas.

Cámaras y Asociaciones obreras.

Instituto Geológico,

Escuela Superior de Comercio y Administración.

Inspección de subsistencias.

ARTICULO 9o.— Corresponde al Departamento Universitario y de Bellas Artes:

Escuela de Jurisprudencia.

Escuela de Medicina.

Escuela de Ingenieros.

Facultad de Ciencias Químicas.

Escuela Nacional de Estudios Superiores.

Todos los Establecimientos docentes de investiga. ción científica que se crearen en lo sucesivo.

Dirección General de Bellas Artes.

Escuela de Bellas Artes, de Música y Declamación.

Museos: Nacional de Historia y Arqueología, de Arte Colonial y otros de la misma índole que se crearen en lo sucesivo.

Propiedad literaria, dramática y artística.

Biblioteca y antigüedades nacionales.

Escuela de Bibliotecarios y Archiveros.

Fomento de Artes y Ciencias.

Exposición de obras de arte.

Congresos Científicos y Artfaticos,

Extensión universitaria.

Escuela de Estomatología.

ARTICULO 100.- Corresponde al Departamento de Salubridad Pública:

Legislación sanitaria de la República.

Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras.

Inspección sobre substancias alimenticias.

Preparación y aplicación de vacunas y sueros preventivos o curativos.

Vigilancia sobre ventas y uso de substancias venenosas.

Drogas y demás artículos puestos en la circulación.

Medidas contra enfermedades contagiosas.

Medidas contra el alcoholismo.

Congresos sanitarios.

ARTICULO 110.- Corresponde al Departamento de Aprovisionamientos Generales, la adquisición por compra o fabricación, de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal, con las siguientes excepciones:

1.- La Secretaría de Comunicaciones y Obras PÚblicas queda autorizada para adquirir los materiales de construcción, la herramienta y la maquinaria necesarias para la construcción de las obras nacionales.

II.- El Departamento de Establecimientos Febriles y Aprovisionamientos Militares, queda autorizado para adquirir las materias primas, herramientas y maquinaria necesarias para su funcionamiento.

ARTICULO 12o.— Corresponde al Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

Fábrica Nacional de Cartuchos.

Fundición Nacional de Artillería.

Laboratorio de municiones y artificios.

Fábricas nacionales de pólvora.

Maestranza Nacional.

Almacenes generales de armas, municiones y equipo del Ejército.

Fábrica Nacional de Armas.

Almacén y fábricas de medicinas, ropa, útiles, enseres e instrumentos, etc., de la Proveeduría General de Hospitales Militares, de puestos de socorro y de servicios sanitarios militares en campaña.

Talleres de Aviación.

Fábrica de calzado, de uniformes, curtiduría y demás que se establezcan.

ARTICULO 130.- Corresponde al Departamento de Contraloría:

Contabilidad de la Nación.

Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.

Deuda Pública.

Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

ARTiCULO 140.- En casos dudosos o extraordinarios, el C. Presidente de la República, resolverá por medio de la Secretaria de Gobernación, a cuál Secretaría o Departamento corresponde conocer.

ARTICULO 150.- El Departamento Universitario y de Bellas Artes, se denominará "Universidad Nacional"

ARTICULO 160.- Las obras materiales de las Secretarias, Departamentos y en general las del Gobierno Federal, serán ejecutadas por la Secretaría de Comunicaciones confonne al articulo 134 de la Carta Magna, sujetándose a los planos que acuerde el ramo administrativo a que correspondan y con cargo a sus

presupuestos respectivos, con excepción de las fortificaciones, que serán hechas por la Secretaría de Guerra.

ARTICULO I7o.— Cada Secretaría o Departamento remitirá con toda oportunidad a la de Hacienda, su respectivo proyecto de presupuesto, para que pueda someterse a su tiempo a la aprobación de la Cámara de Diputados.

ARTICULO IBo.- Dependerán de los Ayuntamientos del lugar de su ubicación:

I.— Las Escuelas de instrucción primaria elemental y superior, que en el Distrito y Territorios Federales dependían de la Secretaría de Instrucción Pública.

II.— Las oficinas del Fiel Contraste establecidas en el Distrito y Territorios Federales.

III.— Las cárceles establecidas en el Distrito y Territorios Federales para la prisión preventiva de los acusados por faltas y delitos del orden común y para extinción de las penas impuestas por las primeras.

ARTICULO 190.- Dependerán del Gobierno del Distrito Federal:

Las Escuelas de enseñanza técnica, inclusive la de Artes Gráficas "José María Chávez", la Escuela Nacional Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales.

ARTICULO 20.- Los edificios pertenecientes a la Federación ocupados por las Escuelas de enseñanza primaria, superior y elemental, la Escuela Nacional Preparatoria, el Internado Nacional y los Establecimientos de Beneficencia, así como los muebles y útiles destinados a dichas instituciones, quedarán aplicados al mismo servicio a que se les destinaba.

TRANSITORIOS

ARTICULO 10.- Esta Ley principiará a regir el día de su promulgación.

ARTICULO 20.- Los artículos ia, 19 Y 20 de esta Ley, formarán parte de la misma mientras las Leyes Orgánicas del Gobierno y Municipios del Distrito y Territorios Federales no comprendan las materias relativas.- DR. R. CEPEDA, S. P.- AARON SAENZ, D.P.- LUIS J. ZALCE, S.S.- E. PORTES GIL, D.S., Rúbricas".

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio Nacional, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos diez y siete. - VENUSTIANO CARRANZA, Húbrica.> El Subsecretario de Estado, E. del D. del Interior, AGUIRRE BERLANGA, Rúbrica.- Al C. Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Subsecretario, Encargado del Despacho del Interiorc-- Presente.

Lo que me honro en comunicar a usted para su publicación y demás efectos.

Constitución y Heformas.c- México, 25 de diciembre de 1917.

AGUffiRE BERLANGA, Rúbrica.

Al C .

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE ENERO DE 1918

LEY Orgánica del Departamento de Contraloría.

Un sello que dice: "Estados Unidos Mexicanoe.. Secreterfa de Hacienda y Crédito Público.e- México".

El Ciudadano Presidente Constitucional de los Eetadqs Unidos Mexicanos, se ha servido dirigínne el siguiente decreto:

presupuestos respectivos, con excepción de las fortificaciones, que serán hechas por la Secretaría de Guerra.

ARTICULO I7o.— Cada Secretaría o Departamento remitirá con toda oportunidad a la de Hacienda, su respectivo proyecto de presupuesto, para que pueda someterse a su tiempo a la aprobación de la Cámara de Diputados.

ARTICULO IBo.- Dependerán de los Ayuntamientos del lugar de su ubicación:

I.— Las Escuelas de instrucción primaria elemental y superior, que en el Distrito y Territorios Federales dependían de la Secretaría de Instrucción Pública.

II.— Las oficinas del Fiel Contraste establecidas en el Distrito y Territorios Federales.

III.— Las cárceles establecidas en el Distrito y Territorios Federales para la prisión preventiva de los acusados por faltas y delitos del orden común y para extinción de las penas impuestas por las primeras.

ARTICULO 190.- Dependerán del Gobierno del Distrito Federal:

Las Escuelas de enseñanza técnica, inclusive la de Artes Gráficas "José María Chávez", la Escuela Nacional Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales.

ARTICULO 20.- Los edificios pertenecientes a la Federación ocupados por las Escuelas de enseñanza primaria, superior y elemental, la Escuela Nacional Preparatoria, el Internado Nacional y los Establecimientos de Beneficencia, así como los muebles y útiles destinados a dichas instituciones, quedarán aplicados al mismo servicio a que se les destinaba.

TRANSITORIOS

ARTICULO 10.- Esta Ley principiará a regir el día de su promulgación.

ARTICULO 20.- Los artículos ia, 19 Y 20 de esta Ley, formarán parte de la misma mientras las Leyes Orgánicas del Gobierno y Municipios del Distrito y Territorios Federales no comprendan las materias relativas.- DR. R. CEPEDA, S. P.- AARON SAENZ, D.P.- LUIS J. ZALCE, S.S.- E. PORTES GIL, D.S., Rúbricas".

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio Nacional, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos diez y siete. - VENUSTIANO CARRANZA, Húbrica.> El Subsecretario de Estado, E. del D. del Interior, AGUIRRE BERLANGA, Rúbrica.- Al C. Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Subsecretario, Encargado del Despacho del Interiorc-- Presente.

Lo que me honro en comunicar a usted para su publicación y demás efectos.

Constitución y Heformas.c- México, 25 de diciembre de 1917.

AGUffiRE BERLANGA, Rúbrica.

Al C .

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE ENERO DE 1918

LEY Orgánica del Departamento de Contraloría.

Un sello que dice: "Estados Unidos Mexicanoe.. Secreterfa de Hacienda y Crédito Público.e- México".

El Ciudadano Presidente Constitucional de los Eetadqs Unidos Mexicanos, se ha servido dirigínne el siguiente decreto:

Vr:NUSTIANO CARRANZA, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que habiéndose dispuesto por la ley de 25 de diciembre de 1917 el establecimiento del Departamento de Contraloría, conforme a las bases que en esa ley se expresan, es indispensable expedir la ley que regla. *mente* la organización, competencia y atribuciones de dicho Departamento; por lo que en virtud de las facultades extraordinarias de que estoy investido en el Ramo de Hacienda por el H. Congreso de la Unión.

He tenido a bien dictar la siguiente:

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA

CAPITULO I

Organización General del Departamento de Contraloría

ARTICULO 10.- El Departamento de Contraloría estará a cargo de un funcionario denominado "Contralor General de la Nación", quien será el Jefe del Departamento. Dicho funcionario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, siendo personalmente responsable hacia dicho mandatario.

ARTICULO 2o.– El expresado Departamento contará, además, con un Auditor General, un Contador en Jefe, un Oficial Mayor, un Cuerpo de Auditores Regionales y el número de funcionarios y empleados que sea necesario para el desempeño de sus labores. Todos estos funcionarios y empleados tendrán las facultades y atribuciones que prescriba el Contralor.

CAPITULO 11

Competencia General del Contralor

ARTICULO 30.- El Contralor General tendrá todas las facultades necesarias sobre cualquier asunto relacionado con la glosa y liquidación de cuentas de los funcionarios y empleados que reciban, paguen o tengan a su cargo fondos o bienes del Gobierno; sobre el examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del Gobierno; y sobre los métodos de contabilidad del mismo, incluyendo la conservación de comprobantes, la revisión de libros de contabilidad, de registro y de documentos conexos con la mism....

ARTICULO 40.- El Contralor emitirá las decisiones finales que fueren del resorte del Ejecutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del Gobierno o enajenación de bienes de la Nación. Las disposiciones que el Contralor dicte en tal sentido serán definitivas, pero el Jefe del Departamento u Oficina del Gobierno a quien afecle tal disposición, podrá pedir dentro del término de un año, que el C. Presidente de la República haga la revisión. Cuando la determinación afecta a personas que no formen parte de la administración, éstas deberán, dentro del mismo plazo de un año, deducir ante los Tribunales competentes sus acciones contra la Nación.

CAPITULO 111

Facultades y Obligaciones del Controlor

Las facultades y obligaciones del Contralor son las siguientes:

Cuentas y Procedimientos

ARTICULO 50.- Llevar las cuentas generales de la Nación.

ARTICULO 60.- Acordar los métodos de contabilidad y la manera de rendir todos los informes que se refieran a finanzas de cualquier Departamento, Dirección, oficina o dependencia del Gobierno.

ARTICULO 70.- Acordar los procedimientos que han de seguir todos los empleados y agentes con manejo de fondos o propiedades de la Nación al rendir sus cuentas, al formar y revisar inventarios, así como

en todo lo que se refiera a ventas o enajenaciones de esos bienes en cualquier forma en que se hagan.

ARTICULO 80.- Acordar la forma de los libros de contabilidad, recibos! comprobantes y documentos que se refieran al recibo o desembolso! de fondos, así como cualesquier formularios relacionados con la contabilidad de todos los funcionarios! agentes y empleados de la República de México.

ARTICULO 9o.— Recabar diaria, semanaria o mensualmente cualquier. Informe o estado especial de todo funcionario del Gobierno.

Inspección y Glosa

ARTICULO 10.- Hacer el examen e inspección de los libros! registros y documentos relativos y conexos a la contabilidad de la Nación y efectuar la revisión y liquidación de las cuentas de todas las personas que manejen fondos del Tesoro Público o bienes nacionales, cualquiera que sea la causa por la que se encuentren en su poder; examinar y revisar igualmente todas las deudas y reclamaciones, de la clase que fueren, que el Gobierno de la República deba satisfacer en cualquiera de sus ramos! lo mismo que los créditos existentes a favor de él, exceptuando las reclamaciones que se presenten a la Comisión de indemnización por daños sufridos a causa de la revolución.

ARTICULO II.- Pasar un aviso, cuando menos una vez al mes a todo empleado o agente cuyas cuentas hayan sido glosadas total o parcialmente! certificando. cualquier saldo o diferencia que resulte de la glosa con motivo de cargos hechos o de partidas desautorizadas o aplazadas por el mismo Contralor, o por cualquier otro motivo! en el concepto de que tales cargos o partidas deberán ser detallados expresándose en cada caso el motivo del cargo! de la desautorización o del aplazamiento! y concediéndose al empleado o agente un plazo de noventa días a contar de la fecha del depósito en el correo de dicho aviso, para contestar las observaciones; si al fin de este plazo los cargos hechos o las partidas aplazadas por el Contralor no han sido satisfactoriamente explicados -a no ser que el mismo Contralor prorrogue dicho plazo por escrito-,, los cargos se considerarán como definitivos y las partidas aplazadas como definitivamente desautorizadas.

ARTICULO 12.— Ningún funcionario o agente del Gobierno responsable del recibo, gasto o administración de fondos o bienes del Gobierno podrá ser relevado de su responsabilidad sobre los mismos por mOA tivo de pérdida, desfalco, robo o depreciación! hasta que el Contralor haya dado el correspondiente crédito a las cuentas de tales funcionarios o agentes.

ARTICULO 13.— Dispensar las faltas o defectos que por circunstancias especiales en la comprobación y justificación de las cuentas rendidas, siempre que a su juicio las operaciones se hayan verificado con arreglo a las leyes respectivas y se hubieren acordado los medios de subsanar dichos defectos o faltas. Las resoluciones que en tal sentido dicte el Contralor quedarán sujetas a la aprobación de la Cama-a de Diputados, y para ese efecto se hará relación detallada de ellos en el informe anual que deberá remitir a la Secretaría de Hacienda el 31 de marzo.

ARTICULO 14.— Vigilar y procurar por los medios adecuados! la recaudación y cumplimiento de todas las deudas y reclamaciones y la restitución de todos los fondos y propiedades que resulten debidos al Gobierno en su" liquidación y ajuste de cuentas, recomendando el asunto al Departamento que corresponda o haciendo consignación al Procurador.

ARTICULO 15.— Examinar, contar y saldar el numerario en poder de cada uno de los funcionarios del Gobierno que tenga a su cargo fondos públicos, cada vez que él lo juzgue necesario.

ARTICULO 16.— Revisar y verificar cada vez que *él lo* juzgue necesario, por medio de un examen y cuenta de las existencias, las cantidades de útiles o materiales en poder de los diversos Departamentos, Direcciones, Oficinas o funcionarios del Gobierno.

ARTICULO 17.— Revisar y verificar cada vez que

él lo juzgue necesario, las cantidades de timbres en poder de los diversos funcionarios y agentes de la Dirección del Timbre, de la de Aduanas y de la de Correos, así como de las Jefaturas de Hacienda, por medio de un examen detenido de las existencias. Asimismo, revisar y verificar cualquier otros documentos de contabilidad del Gobierno Federal.

ARTICULO 18.— Hacer periódicamente el ajuste y confrontación del movimiento de alza y baja de las listas y de revista de los batallones, regimientos y corporaciones militares, fonnando los presupuestos mensuales, correspondientes.

ARTICULO 19.- Llamar la atención del funcionario administrativo correspondiente sobre gastos de fondos o propiedades que en su opinión son irregulares, innecesarios o excesivos.

Investigaciones

ARTICULO 20.- Hacer estudios sobre la organiza. ción interior, procedimientos y gastos de las Secretarias, Departamentos y demás dependencias del Gobierno, con el objeto determinado de obtener la mayor economía en los gastos y eficiencia en los servicios, exponiendo recomendaciones, tanto en lo que se refiere a los Presupuestos de gastos anuales de todas esas oficinas, como en lo relativo a la Ley de Ingresos, recomendaciones que él entregará al Preei. dente de la República para que lome las medidas que estime conveniente.

ARTICULO 21.- En la formación de expedientes administrativos sobre responsabilidades, el Contralor, el Auditor General, los Auditores Regionales o cualquier otro funcionario del Departamento de Contraloría debidamente autorizado por el Contralor, podrán citar testigos, tomar protestas y recibir pruebas. Para la prosecución de estos procedimientos, podrán librar citatorios y exigir la comparecencia de los testigos, así como verificar inspecciones de las contabilidades de particulares quienes tienen obligación de mostrar los documentos y libros respectivos, en la parte concreta que se les indique, aunque no sean ellos los interesados principales en el asunto.

ARTICULO 22.- La persona que rinda declaraciones falsas al Contralor, al Auditor General o a cualquier otro funcionario del Departamento de Contralo, ría que esté debidamente autorizado para recibirlas, será consignada a la autoridad judicial competente.

ARTICULO 23.- Las facultades que en esta ley se conceden al Ccntralor para exigir las responsabilídades civiles y penales en que incurran los funcionarios y empleados que manejen fondos públicos, son apli, cables en lo conducente a los casos de cohecho o soborno respecto de los mismos empleados.

Auditores Regionales

ARTICULO 24.- El Contralor establecerá tantas Sucursales dependientes de su Departamento cuantas sean necesarias en los Estados y Territorios de la Repúplice, son aplicables en lo conducente, exactitud por los Auditores Regionales que estarán a cargo de esas Sucursales, todas las revisiones que les corresponda hacer según las reglas e instrucciones que reciban del Contralor o que fije el Reglamento correspondiente.

ARTICULO 25.- Son atribuciones de los Auditores Regionales: Examinar y revisar las oficinas de toda persona encargada del manejo de fondos o bienes del Gobierno Federal en la zona que les corresponda, dentro de la cual y en el ejercicio de sus deberes, tendrán las facultades, que les otorgue el Contralor o el Reglamento mencionado; transmitir las órdenes y disposiciones del Contralor a dichas personas; dar instrucciones con respecto la formulación de cuentas e informes, recibir y glosar las cuentas y desempeñar las labores que les asigne el Contralor; y, por último, darle aviso oportuno de cualquier caso de recaudación fraudulenta de contribuciones e impuestos que llegue a su conocimiento.

ARTICULO 26.- Los empleados que sean necesarios en cada una de las Sucursales de la Contraloría, estarán directamente bajo las órdenes del Auditor Regional respectivo, y serán nombrados y removidos libremente por el Contralor.

Informes

ARTICULO 27.— Preparar y someter al acuerdo del C. Presidente de la Repúhlica, antes del día 20 de cada mes, los siguientes estados relativos al mes anterior:

A.- Un estado de las operaciones practicadas.

B.- Una hoja de halance.

C.- Un estado de ingresos recaudados.

D.- Un estado de egresos.

E.— Un estado general de las condiciones en que se encuentren las partidas y fondos.

F.— Un estado detallado de las condiciones en que se encuentren las partidas y los fondos.

ARTICULO 28.- La hoja de halance mostrará las cantidades de bienes muebles e inmuebles, responsa. bilidades y reservas según las cuentas del "Mayor General".

ARTICULO 29.— El estado de las operaciones tendrá la siguiente información:

A.- El monto total recaudado por contribuciones clasificadas por ramos.

B.— El monto total de gastos clasificados por Departamentoa del Gobierno.

C.- El monto del excedente de ingresos sobre egresos, o bien el monto del excedente de egresos sobre ingresos.

D.- La cantidad gastada en pago de intereses de la Deuda Pública.

E.— El monto de gastos para adquirir propiedades, clasificados por Departamentos del Gobierno.

F.- El monto gastado para redimir la Deuda Púo blica, clasificado de cuerdo con las diversas emisiones de bonos.

G.- El sobrante o faltante que resulte del total de ingresos y egresos.

H.- Monto de compromisos pendientes.

J.- Saldos de compromisos al fin de mes.

ARTICULO 30.- El estado de rentas recaudadas, manifestará la cantidad de cada ramo de ingresos recaudados durante el mes, clasificados de acuerdo con las diversas fracciones de cada clase. El total de este estado debe estar de acuerdo con el monto total de ingresos en el estado de operaciones.

ARTICULO 31.- El estado de egresos enseñará las cantidades gastadas por cada Departamento de Gobierno, con especificaciones, de acuerdo con el Preeupuesto y el total debe concordar con el monto de egresos en el estado de operaciones.

ARTICULO 32.- El estado sumario de las condi. ciones que guardaban las partidas y fondos debe tener la siguiente información:

A.- El monto estimativo de ingresos por recibir.

B.— El saldo en efectivo disponible.

C.- El saldo no gastado de partidas.

D.- El saldo no gastado de fondo, especiales.

E.- Sobrantes acumulados de presupuestos de años anteriores.

ARTICULO 33.- El estado detallado de la condición de partidas y fondos constará de dos partes: la primera, que se referirá a partidas y la segunda a fondos especiales. El estado de partidas, enseñara, en lo que se refiere a éstas, lo siguiente:

A.- Número de la partida del presupuesto.

8.- Título.

C.— Balances no gastados traídos de añoe anteriores.

D.- Cantidades autorizadas.

E.- Cantidades gastadas hasta el principio del mes.

F.- Cantidades gastadas durante el mes.

G.- Balances no gastados al fin de mes.

R.- Monto de compromisos pendientes.

].- Saldo de compromisos al fm de mes.

ARTICULO 34.- El estado de fondos especiales manifestará, en cuanto a cada fondo, lo siguiente:

A.- Título.

B.— Saldos no gastados al principio del año.

C.- Monto gastado durante el año.

D.- Monto gastado durante el mes.

E.- Saldo no gastado al fin de mes.

F.- Monto-de compromisos pendientes.

G.- Saldo no comprometido al fin del mes.

ARTICULO 35.- Asimismo, debe el Contralor preparar un informe anual cuando más tarde el 31 de marzo, el cual indicará la situación fmanciera del Gobierno durante el año fiscal anterior, cuyo informe, después de ser aprobado por el Presidente, será impreso y remitido al Congreso de la Unión. Este informe anual contendrá:

A.- Los comentarios y recomendaciones que el Contralor desee hacer con respecto a finanzas públicaso

B.- La hoja de balance al cerrar operaciones al 31 de diciembre anterior.

C.- Un estado de las operaciones por el año fiscal anterior.

D.- Un estado detallado de ingresosrecaudados y vencidos por el año fiscal anterior.

E.- Un estado de egresos durante el año fiscal anterior.

F.- Un estado general de los saldos de fondos y transacciones verificadas el año anterior.

G.- Un estado detaUado de balances el año anterior, de fondos y transacciones verificadas.

H.- Un estado detallado de los saldos y transacciones verificadas el año anterior por cuenta de la Deuda Pública, y Fondo de Amortización.

\.- Un estado detaUado de los saldos y transacciones de moneda en el año anterior.

].- Un estado detallado de cuentas por cobrar a favor del Gobierno al cerrar sus transacciones en 31 de diciembre anterior.

K.- Un estado detallado de préstamos a favor del Gobierno por el año anterior hasta diciembre 31.

L.- Un estado detallado de los impuestos no recaudados al cerrar sus transacciones en 31 de diciembre anterior.

M.- Un estado detallado de los saldos y transacciones de reservas durante el año fiscal anterior que terminó el31 de diciembre.

N.- Un estado detallado de los saldos y transacciones de propiedad para el año anterior, clasificados por Departamentos y clases principales de propiedades.

O.- Una relación detaUada y motivada de las can-

tidades que a JUICIO del Contralor deban admitirse en data no obstante las faltas y defectos en la justificación y comprobación.

Deuda Pública y Circulación de Moneda

ARTICULO 36.— Llevar todas las cuentas relativas a la Deuda Pública.

ARTICULO 37.- Recibir de la Secretaría de Hacienda todos los bonos y cupones redimidos y pagados, los cuales examinará, asegurándose de su autenticidad y de que su pago fué debidamente hecho y los archivará después de haberlos cancelado, debiendo llevar un estado minucioso de ellos.

ARTICULO 38.- Firmar todos los bonos y certificados de adeudo emitidos por el Gobierno, y ningún bono o cualquíer otro documento que represente alguna deuda por parte del Gobierno será válido sin que lleve la firma del Contralor.

ARTICULO 39.— Intervenir en la amortización del papel moneda emitido por el Gobierno.

Acuerdos

ARTICULO 40.— Emitir su decisión por escrito a petición de cualquier Jefe de Departamento, Dirección u Oficina del Gobierno o de cualquier funcionario, empleado o agente encargado del manejo de fondos o de la administración de bienes del Gobierno, respecto al alcance o propósitos de cualquier partida, fondo especial o de reserva; a la aplicación de cualquier ingreso o legalidad de cualquier desembolso; y a la disposición de cualquier propiedad del Gobierno.

Infracciones y Penas

ARTICULO 41.— Es facultad del Contralor exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurran los funcionarios y empleados del Gobierno en el manejo de fondos y bienes de la Nación, ya sea por peculado, por faltar a las instrucciones del Departamento de Contraloría o por alguna causa análoga a las anteríores. El Ministerio Público de la Federación tendrá la intervención que le asignen las leyes.

ARTICULO 42.- En los casos del artículo auterior, si el responsable fuere un Secretario de Estado, Subsecretario y Oficial Mayor, alguno de los Jefes de Departamento Universitario, de Salubridad, de Aprovisionamientos Generales o de Establecimientos Fabriles Militares, el Gobernador del Distrito Federal o alguno de los Gobernadores de los Territorios, el Contralor rendirá informe al Presidente de la República para, que acuerde lo conducente. Si fuere un emplea. do distinto de los anteriores, el Contralor rendirá informe a la Secretaría o Departamento de que aquél dependa, concluyendo con proposiciones concretas sobre el procedimiento que deba seguirse. Obtenida la conformidad de la Secretaría, el Contralor procederá de propia iniciativa en lo relativo a procedimientos judiciales; si la Secretarfa se opusiere, ambas oficinas, a la mayor brevedad informarán por escrito al C. Presidente de la República, quien dictará su acuerdo por conducto de la Secretaría o Departamento de quien dependa el empleado. El Contralor podrá pedir la remoción del culpable en la forma indicada, para exigir las responsabilidades.

CAPITULO IV

Deberes de Funcionarios Responsables de Fondos

ARTICULO 43.- Todo funcionario, empleado o agente del Gobierno Federal, que tenga a su cargo manejo de fondos o administración de bienes de la Nación, está obligada a rendir al Contralor informes mensuales, además de los extraordinarios que éste les pidiere.

ARTICULO 44.- Cualquier funcionario, empleado o agente del Gobierno Federal que esté encargado de recibir, pagar o custodiar fondos o bienes que pero tenescan a la Nación y que deje de rendir cuentas detalladas de su administración al Contralor dentro de los cinco días siguientes al último del mes a que dichas cuentas correspondan, o que deje de rendir esas cuentas cuando para ello se le requiera, quedará

sujeto a las penas prescritas por la ley. El Contralor podrá ampliar el plazo dentro del cual deban rendirse las cuentas, tomando en consideración, en cada caso, las distancias, la dificultad de comunicaciones, así como la magnitud de las operaciones.

Si faltare a un requerimiento formal, lo que se entenderá cuando el Contralor le haya librado una segunda orden para ese efecto, el hecho será juzgado como desobediencia a un mandato legítimo de la autoridad, y si faltare a una obligación generaJ sobre rendición de cuentas, el empleado moroso incurrirá en una multa de segunda clase, que se hará efectiva administrativamente, previa la declaración del Contralor.

ARTICULO 45.- Toda persona encargada de fono dos o bienes del Gobierno, será responsable por cualquier pérdida que pudiera resultar a causa de depósito, uso o. aplicación impropios o ilegítimos, así como por todas las pérdidas que se pudiesen atribuir a la falta de cuidado en el resguardo de dichos fondos o bienes.

CAPITULO V

Recaudación de Fondos

ARTICULO 46.- Todo funcionario, empleado o agente del Gobierno de México que recaude fondos pertenecientes al Gobierno o confiados a su cuidado deberá expedir un recibo oficial que indique la fecha, procedencia y motivo de la recaudación.

CAPITULO VI

De la Ministración de Fondos Públicos

ARTICULO 47.- Toda ministración de fondos públicos que se verifique en la ciudad de México se hará por medio de libramientos expedidos a la orden de un acreedor del Gobierno, cuando se trate de pago, o a la orden de un fúncionario, agente o pagador del mismo Gobierno debidamente autorizado para el manejo de fondos. Los libramientos que se expidan directamente a favor de un acreedor del Gobierno, deben llevar una inscripción impresa que diga: "Libramiento de liquidación", y los que se expidan en favor de un funcionario, agente o pagador autorizado para manejo de fondos, una que diga: "Anticipo para gastos oficiales".

ARTICULO 48.- Los libramientos para entrega de fondos podrán ser extendidos por los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y los Oficiales Mayores, así como por los Encargados de los Departamentos de Estado.

ARTICULO 49.- Ningún libramiento será pagado por el Tesorero de la Nación sin la contrafinna del Contralor, Auditor General u otro empleado o funcionario del Departamento de Contraloría que haya sido debidamente autorizado por escrito por el Contralor para firmar tales documentos.

ARTICULO 50.– Todo pago de fondo. público. en la ciudad de México, con excepción de sueldos o salarios, deberá hacerse por medio de un libramiento extendido de acuerdo con las prevenciones del presente capítulo, en la inteligencia de, que el Contralor puede autorizar pagos en numerario de fondos anticipados para gastos oficiales.

ARTICULO 51.- Todos los pagos, anticipos o traspasos de fondos públicos que bagan los funcionarios o empleados del Gobierno, fuera de la ciudad de México, estarán sujetos a las disposiciones que al efecto dicte el ContraJor.

ARTICULO 52.- Los nombramientos expedidos a favor de funcionarios, empleados y agentes del Gobierno Federal que tengan a su cargo el manejo de fondos o bienes, no serán válidos hasta haber sido registrados en el Departamento de Contraloría.

ARTICULO 53.- Todo funcionario, empleado o agente del Gobierno encargado del manejo de fondos públicos o de la administración de hienes pertenecientes a la Federación, es responsable de los pagos o mimstraciones que haga sin orden expresa de su supe-

rior; en el concepto de que el hecho de tener tal orden no libra al empleado de la responsabilidad cuando mediante esa orden se haya hecho una mínistración ilegítima de fondos o se haya dispuesto indebidamente de bienes de la Nación, pero el jefe que la haya expedido será responsable en primer ténnino por la pérdida que sufra la Nación.

CAPITULO VII

Contratos

ARTICULO 54.- Ningún funcionario, empleado o agente del Gobierno, podrá celebrar contrato u obligación alguna que implique el gasto de fondos públicos, sin haber en el presupuesto una partida para ello y el saldo no gastado de la cual libre de otras obligaciones sea suficiente para cubrir el gasto proyectado.

ARTICULO 55.- Para los efectos del artículo anterior, cuando el gasto proyectado ascienda a dos mil pesos o más, no podrá celebrarse el contrato sin haber previamente solicitado y recibido del Contralor un certificado expresando que hay en la partida correspondiente un saldo disponible como lo previene dicho artículo; este certificado se deberá adjuntar al contrato del cual formará parte.

Al enviar al ContraJor contratos para que él dé el certificado a que se refiere el presente artículo, deben ir acompañados de una relación del funcionario o empleado correspondiente que exprese todas las obligaciones contraídas, pero aún no presentadas para su glosa y que deban cubrirse con fondos de la misma partida.

CAPITULO VIII

Fianzas

ARTICULO 56.- El Contralor deberá fijar las sumas que se deban dar al Gobierno como fianza o garantía por cualquier contratista o vendedor, así como por todo funcionario, empleado o agente del Gobierno Federal que se encargue de recibir, resguardar o desembolsar fondos, o de custodiar bienes o propiedades de cualquiera naturaleza que pertenezcan a la Nación.

ARTICULO 57.- Ninguno de los funcionarios, empleados o agentes a que se refiere el artículo anterior, puede eximirse de otorgar fianza o garantía al Gobierno Federal según lo exija el Contralor; y mientras la fianza no haya sido otorgada y aceptada no podrán hacerse cargo de su puesto ni recibir fondos o bienes como representantes del Gobierno Federal. La garantía puede consistir en el depósito de la suma correspondiente en efectivo o en bonos de la Deuda Pública, o bien otorgando fianza, la cual deberá ser revisada por el Contralor en lo que se refiere a su forma, legalidad y solvencia del fiador, y no será acepteda por el Gobierno hasta que el Contralor la baya aprobado. Una vez aprobada, será certificada y registrada en su oficina. En caso de infracción por parte de cualquier contratista, vendedor o empleado del Gobierno que no hubiere otorgado fianza, es deber del Contralor proceder inmediatamente a hacerla efectiva conforme a la ley.

CAPITULO IX

Disposiciones Generales

ARTICULO 58.- Ningún funcionario, empleado o agente del Gobierno podrá hacer uso de formas o esqueletos destinados a anotar las operaciones financieras del mismo Gobierno, sin haber obtenido previamente por escrito el consentimiento del Contralor.

ARTICULO 59.- Cualquier orden expedida por algún funcionario del Gobierno Federal que pueda traer como resultado alguna reclamación pecuniaria o afectar de alguna manera la liquidación de cualquier cuenta, deberá ser puesta oportunamente en conocímiento del Contralor, quedando sujeto el funcionario que haya dictado la orden respectiva a las disposiciones que al efecto dicte el mismo Contralor.

ARTICULO 60.– La Secretaría de Hacienda remitirá al Departamento de Contraloría todos los expedientes relativos a responsabilidades civiles y pena-

les de funcionarios y empleados del Gobierno que ahora se encuentran en el Departamento Consultivo de dicha Secretaría.

ARTICULO 61.- El Contralor está facultado para comunicarse directamente con cualquier funcionario, empleado o agente del Gobierno Federal, siempre que los asuntos de la oficina lo requieran.

ARTICULO 62.- El Contralor está facultado para ajustar las obligaciones que existan entre los varios Departamentos, Direcciones u oficinas del Gobierno.

TRANSITORIOS

ARTICULO 10.- La Dirección de Contabilidad y Glosa, que quedó extinguida por el decreto que creó el Departamento Administrativo de Contraloría, p.... rá con su personal al referido Departamento.

ARTICULO 20.- P...n igualmente a depender del Departamento de Contraloría, los visitadores que actnalmente dependen de la Tesorena de la Nación.

ARTICULO 30.- Las labores relacionadas con la glosa y liquidación de las cuentas de oficinas recaudadoras o pagadoras, así como todos los empleados que se dedican a tales labores en las Direcciones de Aduanas, del Timbre, de la C... de Moneda, de Correos y Telégrafos y de la Tesorería de la Nación, así como de cualquiera otra oficina del Gobierno, dependerán en lo sucesivo del Departamento de Contraloría.

ARTICULO 40.- Todas las facultades que por leyes especiales se confieran al Ejecutivo en razón de actos que según esta ley correspondan al Departamento de Contraloría o sean de naturaleza análoga a éstas, serán ejercitados por conducto de dicho Departamento.

ARTICULO 50.- Todas las circulares y disposiciones dictadas por la Dirección de Contabilidad y Glosa continuarán en vigor para su aplicación por el Departamento de Contraloría, en lo que no se oponga a esta ley.

ARTICULO 60.- Quedan derogados todos los decretos, leyes o circulares que se opongan a la presente ley.

Dada en el Palacio Nacional de México, a los diecinueve días del mes de enero de mil novecientos diez y ocho.- Venustiano Carranza, Rúbrica.- El Oficial Mayor, Encargado de la Secretarta de Hacienda, A. MADRAZa, Rúbrica.- Al C. Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Secretario de Gobernación.- Presente.

Lo que me honro en comunicar a usted para su publicación y demás efectos.

Constitución y Refonna.- México, 19 de enero de 1918.- AGUIRRE BERLANGA, Rúbrica.

AIC.....

EL NUEVO DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA y LA MORALIZACION ADMINISTRATIVA

Alberto J. Pani

Por iniciativa del Poder Ejecutivo -que aprobó el H. Congreso de la Unión- quedó consignada en la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, la creación de una nueva dependencia administrativa autónoma, con el extrai\o nombre de Departamento de Contraloría. Como esto constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los Gobiernos que ban existido en México, desde la fecha en que se consumó la Independencia Nacional, hacia la eficiencia, economía y moralidad de la administración públiea, y como, además, la Ley Reglamentaria respectiva -aunque sea reproducida por todos 108 periódicos del país- puede correr la triste suerte de los documentos oficiales extensos -para cuya lectura todos

les de funcionarios y empleados del Gobierno que ahora se encuentran en el Departamento Consultivo de dicha Secretaría.

ARTICULO 61.- El Contralor está facultado para comunicarse directamente con cualquier funcionario, empleado o agente del Gobierno Federal, siempre que los asuntos de la oficina lo requieran.

ARTICULO 62.- El Contralor está facultado para ajustar las obligaciones que existan entre los varios Departamentos, Direcciones u oficinas del Gobierno.

TRANSITORIOS

ARTICULO 10.- La Dirección de Contabilidad y Glosa, que quedó extinguida por el decreto que creó el Departamento Administrativo de Contraloría, p.... rá con su personal al referido Departamento.

ARTICULO 20.- P...n igualmente a depender del Departamento de Contraloría, los visitadores que actnalmente dependen de la Teeorena de la Nación.

ARTICULO 30.- Las labores relacionadas con la glosa y liquidación de las cuentas de oficinas recaudadoras o pagadoras, así como todos los empleados que se dedican a tales labores en las Direcciones de Aduanas, del Timbre, de la C... de Moneda, de Correos y Telégrafos y de la Tesorería de la Nación, así como de cualquiera otra oficina del Gobierno, dependerán en lo sucesivo del Departamento de Contraloría.

ARTICULO 40.- Todas las facultades que por leyes especiales se confieran al Ejecutivo en razón de actos que según esta ley correspondan al Departamento de Contraloría o sean de naturaleza análoga a éstas, serán ejercitados por conducto de dicho Departamento.

ARTICULO 50.- Todas las circulares y disposiciones dictadas por la Dirección de Contabilidad y Glosa continuarán en vigor para su aplicación por el Departamento de Contraloría, en lo que no se oponga a esta ley.

ARTICULO 60.- Quedan derogados todos los decretos, leyes o circulares que se opongan a la presente ley.

Dada en el Palacio Nacional de México, a los diecinueve días del mes de enero de mil novecientos diez y ocho.- Venustiano Carranza, Rúbrica.- El Oficial Mayor, Encargado de la Secretarta de Hacienda, A. MADRAZa, Rúbrica.- Al C. Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Secretario de Gobernación.- Presente.

Lo que me honro en comunicar a usted para su publicación y demás efectos.

Constitución y Refonna.- México, 19 de enero de 1918.- AGUIRRE BERLANGA, Rúbrica.

AIC.....

EL NUEVO DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA y LA MORALIZACION ADMINISTRATIVA

Alberto J. Pani

Por iniciativa del Poder Ejecutivo -que aprobó el H. Congreso de la Unión- quedó consignada en la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, la creación de una nueva dependencia administrativa autónoma, con el extrai\o nombre de Departamento de Contraloría. Como esto constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los Gobiernos que ban existido en México, desde la fecha en que se consumó la Independencia Nacional, hacia la eficiencia, economía y moralidad de la administración públiea, y como, además, la Ley Reglamentaria respectiva -aunque sea reproducida por todos 108 periódicos del país- puede correr la triste suerte de los documentos oficiales extensos -para cuya lectura todos

parecen tener siempre telarañas en los ojos- me voy a permitir, en las líneas que siguen, hacer una síntesis de la expresada ley, y comentarla ligeramente, con el deseo de invitar la atención del público lector a que siquiera se fije en algunas de sus partes más trascendentales.

Por extraña que a primera vista parezca la palabra contraJoría, es, sin embargo, perfectamente castiza y su connotación define bien las funciones del Departa. mento que designa.

En el Diccionario de la Academia Española, en efecto, se encuentra la palabra eontralor, con este significado: -"(Del fr. controleur).-m. Oficio honorífico de la casa real, según la etiqueta de Borgoña, equivalente a lo que, según la de Castilla, llamahan veedor. IntervelÚa las cuentas, los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles, y ejercía otras funciones importantes.- En el Cuerpo de Artillería y en los hospitales del ejército, el que interviene en la cuenta y razón de los caudales y efectos".

Además, en el Diccionario de Fernández Cuesta, en el de Elías Zerolo, Miguel de Toro y Gómez, Emiliano Isaza y otros escritores españoles y americanos, etc., está la palabra contraloría, con estas acepciones: "El oficio de contrelor.c- La oficina del contralor",

Nuestras palabras contralor y contraloría pueden, pues, corresponder respectivamente a los términos ingleses comptroller y controlo controlerehíp.

Todos sabemos que las cuentas del Tesoro Público han formado siempre en México una madeja difícil de desenredar y que, en las raras ocasiones en que se ha creído poder devlIlar esta madeja -presentando entonces dichas cuentas un aspecto de orden más ficticio que verdadero- no se ha logrado ejercer la acción penal correspondiente sobre los infractores de la ley, por falta de efieieneia o de moralidad admini.. trativa, esto es, porque la referida acción penal, al descubriese su aplicabilidad, hubiera ya prescrito o porque abortara ante la corrupción de las autoridades judiciales o su indebida supeditación al Ejecutivo, para vergonzosas componendas políticas. Y es natural que así pudiera suceder, dada nuestra ambiencia de perversión endémica y dado también que los defectos crasos de los sistemas oficiales de tramitación y contabilidad -anticuados, rutinarios e innecesariamente laboriosos— se han sumado, en las finanzas mexicanas, a los males ocasionados por un error fundamental de organización: el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la contabí. lidad y glosa relativas, han estado concentrados en la Tesorería General de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda.

¿Quién podría imaginar la tremenda suma de poder político -puesto que el que paga, manda- que tales condiciones eran capaces de ofrecer al Encargado de la Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros órganos del Poder Ejecutivo y sin ser fiscalizada, a su vez, por ninguno de ellos?

Aunque la ley del 22 de mayo de 1910, prescribió la separación de las funciones de contabilidad de las que corresponden propiamente a la Tesorería, creando la Direceión de Contabilidad y Glo.. dejó ésta, sin embargo, dentro del engranaje de la misma Secretaría d. Estado, y, por lo tanto, al Ministro de Ha. cienda -con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos en la izquierda- en la posibilidad de ejercer cristianamente la caridad con aquélla, sin que ésta se percatara de ello.

Es, por consiguiente, el Departamento de Contra. loría, con dependencia inmediata del Jefe del Poder Ejecutivo, el que ha venido ahora a cortar el mal de raíz, amputando la mano izquierda del omnipotente personaje político, árbitro y señor de 1.. finanzas nacionales, y es el Gohierno actual de la República -participando justamente, por su valiosa cooperación, los encargados de la Secretaría de Hacienrla- al que pertenecen la gloria de este trahajo neceaario y utilísimo de cirugía social.

Bastaría decir, para síntetíser las funciones principales de eficiencia del Departamento de ContraJoría,

que éste unifica, unifonna y simplifica la contabilidad oficial de manera que el Jefe del Poder Ejecutivo pueda tener:

1. Informaciones mensuales completas, detalladas y exactas, durante el ejercicio fiscal y antes del día 20 de cada mea, del estado de la Hacienda Pública en el mes anterior, y

Il. Informaciones anuales completas, detalladas y exactas, antes del último día de marzo de cada año, de la situación financiera de la República al finalizar el año fiscal anterior.

Pero como también se encargará de estudiar la organización y procedimientos de las Secretarías, Departamentos y demás dependencias del Gobierno, con el fin de formular y exponer recomendaciones que tiendan a reducir los gastos de dichas oficinas, los efectos de eficiencia del Departamento en cuestión no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán, de modo beneficioso, a todos los otros órganos del Poder Ejecutivo Federal.

Los efectos de moralización del Departamento de Contratoría -además de los que producirá su divorcio de la Tesorería y su emancipación de la Secretaría de Hacienda- podrían evidenciarse con sólo recordar que entre sus facultades se cuentan:

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

2a. La de decidir sobre la validez de las fianzas o garantías que debe otorgar todo funcionario, emplea, do o agente del Gobierno que maneje fondos o bienes de la Nación y hacer efectivas, en los casos que esto proceda, las citadas fianzas o garantías, y

3a. La de impedir la celebración de contratos u obligaciones que impliquen gastos no amparados por partidas del Presupuesto vigente o por los saldos disponibles de dichas partidas.

Termino aquí, porque mi propósito se reduce a hacer un extracto, bastante condensado, de la Ley Reglamentaria del Departamento de Contraloría, compuesta de sesenta y dos artículos permanentes y seis transitorios y de cuya estricta aplicación la Patria espera fundadamente todos los bienes que puedan derivarse del hecho -sin precedente en nuestra hiatoria- de que el manejo de los fondos públicos se haga con ablOJuta IUjeción a los preceptos de la ley, de la ciencia y de la moral.

México, D.F., 18 de enero de 1918.

LA SITUACION LEGAL DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA

Paulino Machorro y Narváez

1

LA CONTROVERSIA SOBRE CONTRALORIA

Los asuntos relacionados con la Hacienda Pública son, al decir de Mr. Woodrow Wilson, de aquellos de los cuales es más difícil formarse una opinión. El buen juicio sobre ellos debe fundarse en datos numéricos que a pocas personas gustan, y son en cantidad muy reducida las que tienen esos datos a su alcance, sobre todo entre nosotros, donde no ya la publicación, sino la formación misma de estadísticas es poco eficiente. Los resultados plenos de las disposiciones hacendarias no se perciben en muchos caeos desde luego, sino años después; y esto, así como la facilidad de argumentar por síntesis, aunque más o menos erróneas, difíciles de examinar, hacen que la afirmación de Wilson sea de una verdad fácilmente comprobable.

que éste unifica, unifonna y simplifica la contabilidad oficial de manera que el Jefe del Poder Ejecutivo pueda tener:

1. Informaciones mensuales completas, detalladas y exactas, durante el ejercicio fiscal y antes del día 20 de cada mea, del estado de la Hacienda Pública en el mes anterior, y

Il. Informaciones anuales completas, detalladas y exactas, antes del último día de marzo de cada año, de la situación financiera de la República al finalizar el año fiscal anterior.

Pero como también se encargará de estudiar la organización y procedimientos de las Secretarías, Departamentos y demás dependencias del Gobierno, con el fin de formular y exponer recomendaciones que tiendan a reducir los gastos de dichas oficinas, los efectos de eficiencia del Departamento en cuestión no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán, de modo beneficioso, a todos los otros órganos del Poder Ejecutivo Federal.

Los efectos de moralización del Departamento de Contratoría -además de los que producirá su divorcio de la Tesorería y su emancipación de la Secretaría de Hacienda- podrían evidenciarse con sólo recordar que entre sus facultades se cuentan:

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

2a. La de decidir sobre la validez de las fianzas o garantías que debe otorgar todo funcionario, emplea, do o agente del Gobierno que maneje fondos o bienes de la Nación y hacer efectivas, en los casos que esto proceda, las citadas fianzas o garantías, y

3a. La de impedir la celebración de contratos u obligaciones que impliquen gastos no amparados por partidas del Presupuesto vigente o por los saldos disponibles de dichas partidas.

Termino aquí, porque mi propósito se reduce a hacer un extracto, bastante condensado, de la Ley Reglamentaria del Departamento de Contraloría, compuesta de sesenta y dos artículos permanentes y seis transitorios y de cuya estricta aplicación la Patria espera fundadamente todos los bienes que puedan derivarse del hecho -sin precedente en nuestra hiatoria- de que el manejo de los fondos públicos se haga con ablOJuta IUjeción a los preceptos de la ley, de la ciencia y de la moral.

México, D.F., 18 de enero de 1918.

LA SITUACION LEGAL DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA

Paulino Machorro y Narváez

1

LA CONTROVERSIA SOBRE CONTRALORIA

Los asuntos relacionados con la Hacienda Pública son, al decir de Mr. Woodrow Wilson, de aquellos de los cuales es más difícil formarse una opinión. El buen juicio sobre ellos debe fundarse en datos numéricos que a pocas personas gustan, y son en cantidad muy reducida las que tienen esos datos a su alcance, sobre todo entre nosotros, donde no ya la publicación, sino la formación misma de estadísticas es poco eficiente. Los resultados plenos de las disposiciones hacendarias no se perciben en muchos caeos desde luego, sino años después; y esto, así como la facilidad de argumentar por síntesis, aunque más o menos erróneas, difíciles de examinar, hacen que la afirmación de Wilson sea de una verdad fácilmente comprobable.

y si de la simple teoría pasamos a la práctica, la historia administrativa nos enseña cómo en estos asuntos se arraiga la rutina y cómo el aliado más poderoso de toda reforma únicamente es el tiempo, que va desvirtuando las resistencias doctrinarias, calmando los apasionamientos y familiarizando a los espíritus reacios con los nuevos sistemas. En México tenemos ejemplos de esto en la aLolición de las alcabalas, decretada en la Constitución de 1857 y no lograda sobre todo el territorio nacional sino hasta el 1o. de julio dé 1896, casi cuarenta años después. La contribución personal o capitación, residuo del régimen tributario de la Colonia, persistió en algunos de los Estados hasta después del triunfo de la Revolución Constitucional en 1914. Respecto de los monopolios y estancos, desde el decreto de 24 de noviembre de 1810, expedido por Hidalgo en (i uadalajarac y en el cual se abolían algunos monopolios, hasta el artículo 28 de la Constitución de 1857, que determinó definitivamente, de hecho y de derecho. la completa libertad del comercio, transcurrió medio siglo de oposición al nuevo régimen económico. La Ley del Timbre, motivo o pretexto para una revolución; el reconocimiento de la deuda inglesa y la circulación del mqu-l, que lo fueron para graves trastornos del orden público. han sido casos de desorientación de la opinión pública, por falta de estudio serene de una solución que sólo con el tiempo encontró su justificacron.

El sistema de contabilidad fiscal. por partida doble, cuyos lineamientos generales y excelencias son ahora conocidos por toda la gente medianamente cuita, libró una campaña casi secular, desde 1784 hasta 1867. He aquí cómo narra las diversas fases por que pasó el asunto, el señor licenciado don Pablo 'vlacedo, cuya relación inserto íntegra para que se vea cuánta es la resistencia a la más saludable reforma, en materia de organización hacendaría, y ya que, casi se ha hecho de rigor referirse a ese caso, al ocuparse de este punto de nuestra evolución administrativa: "Antes de abandonar este capítulo de las cuentas. (Iue el. realidad no lo eran, vamos a hablar de un incidente que. aunque en apariencia baladí, nos parece demasiado característico para que sea posible omitirlo: queremos referirnos a la introducción del sistema de la partida doble en la contabilidad fiscal, cuya historia es singular.

"Ya los Reyes de España habían ordenado en 1784 que se plantease en México; pero tropezó el mandato con tales resistencias, que hubo de revocarse en 1787. La célebre instrucción reservada del Conde de Revillagigedo refiere por menor las peripecias de este negocio y cómo de trece opiniones que se tomaron, sólo tres fueron favorables al proyectado cambio, que al fin no llegó a hacerse por la tenaz resistencia que le opusieron la rutina y la mala fe. No hallamos ni en las leyes ni en las Memorias posteriores a la Independencia, ninguna alusión al sistema de la partida doble, hasta la Memoria del señor Trigueros, de 8 de julio de 1844, en que como todos sus anteccsores. se queja del inseguro, moroso, tardío e inexacto método seguido en los ramos de cuenta y razón. El señor don Manuel Payno es, en seguida, el primero que vuelve a tratar de esta materia, en la reseña que sobre el estado de los principales ramos de la Haeienda Pública dirigió a su sucesor en el ministerio, don José Ignacio Esteva, en 10 de marzo de 1851; y no, por cierto, para recomendar la partida doble, pues dice: "con toda franqueza manifesté a la Cámara de Diputados, diversas ocasiones, que la contabilidad de las oficinas de Hacienda Pública era un verdadero caos y necesitaba una reforma radical. Muchos han opinado que -introduciéndose en las oficinas el sistema de partida doble. desaparecería momentáneamente todo el desorden y confusión en las cuentas y se lograría que éstas fueran llevadas con el día. Yo juzgo que la partida doble sería necesario aplicarla con un Luen discernimiento al sistema de la Hacienda Pública, pues es sabido que, aunque los principios generales son los mismos, cada tenedor de libros establece una fraseología y un método diverso y peculiar, siendo así que lo primero que se debe buscar en los asientos es la completa uniformidad, porque, de lo contrario, no podrían glosare- las cuentas, y el ministerio o las oficinas directivas tendrían que dictar una orden diversa para cada una de las demás oficinas recaudadoras y distribuidoras. Además de este inconveniente, se ha encontrado de pronto el de que, no estando los empleados acostumbrados a ese método de contabilidad,

cometería errores de gran trascendencia. Así, pues, abandoné la idea de establecer la partida doble".

"Fué el señor Prieto quien, por primera vez, hizo plantear el sistema de contabilidad de que venimos hablando y de ello dió cuenta el Congreso en los informes que rindió el 20 de octubre de 1852, diciendo: "otra de las meioras nuevamente introducidas, contra la que han levantado un grito de reproche los intereses vivamente heridos y el obstinado espíritu de sistema, es la contabilidad por partida doble",

"Cierto es que la planteación de este sistema bajo las mismas reglas que sirven en el comercio no es adaptable, estrictamente, a la contabilidad pública; pero también es cierto que con ligeras modificaciones, la partida doble es la garantía más segura del orden, el móvil más inequívoco de aquel arreglo y el resorte infalible de la responsabilidad de los que manejan caudales".

"En la mayor parte de los pueblos de Europa, en los Estados Unidos y en Nueva Granada, últimamente, ha producido los mejores efectos la partida doble; ¿por qué, en México, no ha de ser lo mismo? Porque esa es la suerte que depara la ignorancia a todos los adelantos importantes".

"La partida doble, aplicada a la contabilidad militar, ha vencido a todos sus detractores; pues el ajuste de los cuerpos, que hacía muchos años no se practicaba, se ha verificado ahora, con facilidad por medio de ese sistema. Por la primera vez, independida la contabilidad de los cuerpos, se vió sujeta a un pagador, perfeccionándose, moralizándose, dejando de ser el estado de la caja el termómetro de la fidelidad del jefe, dejándose de comprobar con las bayonetas la entrada y salida de caudales para las tropas. Esta sola, esta única medida, que en otros tiempos hubiera producido una revolución, forma el elogio del sistema y del que lo planteó y hace la apología de los dignos jefes a cuyas manos está confiada hoy la defensa de las leyes".

"No por esto, la hatalla estaba definitivamente ganada: la ley de febrero de 1854, derogó las disposiciones que prevenían se llevaran por partida doble las cuentas de las oficinas de Hacienda; pero en 12 de octubre de 1855 se mandó organizar una comisión de contabilidad, encargada de formar un proyecto a que ésta hubiera de sujetarse, y una de las bases que se le fijaron fué que adoptase el sistema de partida doble. Por último, la ley de 31 de enero de 1861, al reorganizar la Tesorería General, mandó que la cuenta del erario se sujetase a ese sistema, y todavía fue necesario que esta disposición la confirmara el señor licenciado don José María Iglesias, en la ley de 6 de agosto de 1867, Y en su reglamento de lo. de diciembre, del mismo afio".[1] Hasta aquí el señor Macedo, y el asunto de la partida doble, tocada incidentalmente.

Con estos antecedentes, que parecen necesarios en la evolución de las instituciones, no es raro que el establecimiento de la Contraloría, que cercena funciones de algunas oficinas, ejerce vigilancia sobre todas, debe poner un ojo avisar donde quiera y viene a aclarar aún cierta modificación institucional, haya levantado reparos de constitucionalidad en unas ocasiones, de eficiencia práctica, en otras. Se ha esgrimido el argumento constitucional, sin desflorar la epidermis de! texto legal; se ha dicho que es exótica y que no encaja en nuestra idiosincrasia nacional, para objetar por otro lado que nada nuevo hace la Contraloría, pues sus funciones datan en la historia administrativa de México, de la ley de 26 de noviembre de 1824, que creó el departamento de Cuenta y Razón, integrante de la Secretaría de Hacienda, aliado de la Contaduría Mayor, dependiente del Congreso y de ciertas facultades de contralación que se atribuían al Ministro de la Tesorería.

Se ha ido más lejos, pues se ha llegado, con cierta sencillez de ideología, a mostrar alarma por la intromisión en nuestro régimen democrático, de una institución que, se dice, funcionaba en los dominios de la aristocrática casa de Borgoña, sin pensar que ésta igual que la casa de Austria, que reinó en México, era

1 Pablo Macedo. Tres monografías: La Hacienda Pública. Págs. 281 a 384_

un gobierno de tantos, a mayor abundamiento derrumbado para siempre, hará quinientos años, y que si algo significa en nuestros recuerdos, es cabalmente porque Carlos el Temerario, de Borgoña, hizo frente al sombrío tirano Luis Onceno, deFrancia. El servicio de contralación de los borgoñones no es, ciertamente, un precedente siniestro para la libertad.

Hay, a mi modo de ver, cierta desorientación al tratar de la Contraloría; no es, pues, ocioso estudiarla bajo su aspecto legal, sin los prejuicios de una idea dominante; ver cómo se desprende'su personalidad jurídica, de la ley constitucional; qué elementos del anterior régimen hacendario la integran y cuál es lo nuevo que tiene; aquello viene a ser como las piedras angulares del edificio, esto a manera de las proporciones arquitectónicas y de la disposición del plano, para la mayor utilidad de la construcción.

Así veremos si ciegamente se ha metido la hoz en una suprema organización hacendaría, o si las contradicciones a propósito de la Contralorfa, vienen de aquel espíritu de inmovilidad que hacía decir a Anatolio France por boca de un juez legalista.

"La primera ley fué escrita sobre piedra como para indicar que debe durar tanto como el mundo"; espíritu para el cual, nada en la historia pasa de fecha, porque, "los muertos y los vivos son contemporáneos ante Dios; Moisés y Ciro, César, Justiniano y el Emperador de Alemania, nos gobiernan aún, pues somos sus contemporáneos ante el eterno".

Es muy probable, por otra parte, que las carencias de estudios jurídicos sobre la novedad constitucional de los Departamentos Administrativos, haya dejado abierta la puerta a intereses políticos o a criterios impreparados, para formarse opiniones erróneas, sobre la creación de la Contraloría.

El estudio del Derecho Administrativo ha sido, de algunas generaciones para acá, cosa poco grata a nuestros abogados; la pobreza de la literatura relativa lo comprueba. Apenas en forma de alegatos producidos en los litigios contra autoridades del orden administrativo y en las ejecutorias respectivas, vemos tratados, y no cabe duda que con maestría muchas veces, asuntos de impuestos, de servidumbres de uso público, de facultad económico-coactiva, de expropiación, de caducidad de concesiones, de patentes, de aguas, etc. Pero todo ocasional y surgido con motivo del interés en un litigio.

A mi manera de ver, la supresion de la materia contencioso-administrativa, como jurisdicción especial, y la introducción del sistema de supremacía judicial, por medio del amparo de garantías, que subetituye, en algunos de sus resultados y con ventaja, a lo contencioso administrativo, han restado importancía en la psicología profesional al Derecho Administrativo.

Una vez tenido éste en poca cosa, los estudios que se creían más filosóficos (y tal vez más productivos, por tener mayor aplicación en la práctica profesional), sobre derecho penal y civil, conquistaron la primacía tanto en los programas escolares, como en las bibliotecas y lecturas ordinarias de los profesionistas.

El Derecho Administrativo, con el sinnúmero de leyes sobre variadisimas materias, fué estudiado en un curso compendioso sobre el cual se pasaba como eobre ascuas. ¿Ha influído en esta decadencia, la falta de muchas leyes orgánicas y la de una ley administrativa general, así como la creencia de que en todos tiempos el poder gusta de conceder favores a sus amigos, más que de otorgar justicia a los adversarios, aceptando de buen grado la primera parte y con evasivas la segunda, de la máxima atribuída al presidente Juárez: A los arriigos justicia y gracia; a los enemigos justicia a secas?

La ContralorÍa ha quedado fuera del movimiento de la ideas profesionales; hanse ocupado de ellas los otros interesados, los contadores, quienes han esbozado los problemas legales sobre la materia; pero natural es que sus soluciones pequen de errores, si bien involuntarios y de buena fe, o cuando menos no sean completas.

Tal es el estado en que encontramos el tema de Contraloría.

JI

LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL

El sistema de gobierno que rige en México. y que es el llamado "presidencial", tiene por caracteristicas depositar el Poder Ejecutivo en un funcionario llamado Presidente, electo por el pueblo para cierto número de años, durante los cuales es inamovible. salvo que incurra en graves delitos, for good beheavior, dicen los sajones. Durante el tiempo de su encargo, este funcionario ejerce las facultades que la ley le otorga, con entera libertad y bajo su exclusiva responsabilidad; no sufre la intromisión de los otros Poderes, principalmente, el Legislativo, en el diario despacho de sus labores; soiarnen te de vez en cuando, cada año. generalmente. rinde informe al Congreso, sobre su administración y le da cuentas del manejo de los fondos públicos. Las relaciones ordinarias del Ejecutivo con el Legislativo. se llevan a cabo mediante oficios o comisiones, pero el Legislativo no tiene más intervención en el gobierno que dictar las leyes, decretar los impuestos y los gastos, así como examinar la cuenta de unos y otros. La división clásica de los Poderes es absoluta entre estos dos.

El sistema de régimen político que comparte con el presidencial, el gobierno del mundo civilizado, es el parlamentario, cuyo Ejecutivo no es electo por el pueblo. sino qw' su titular es hereditario o electo por las Cámaras y es irresponsable: hay funcionarios responsables ante las Cámaras v amovibles a voluntad de éstas, los cuales, en la marcha diaria de los negocios, tienen que sufrir la intromisión del Legislativo ya en forma de interpelación o sean informes orales a las mismas Cámaras ya de comisiones de éstas. que inquieren en los Ministerios todo lo que la Cámara les encomienda.

El tipo de Gobierno Presidencial. lo dió a fines del siglo XVHl la Constitución Americana, reputada por los estadistas más distinguidos de un siglo después, como una obra de la más grande sabiduría humana.[2]

El tipo de gobierno Parlamentario lo alcanzaba por la misma época el pueblo inglés y ha sido secundado por los países monárquicos y los republicanos de poderosa tradición monárquica o conservadora.

En Francia, la República parlamentaria fué una transacción con la monarquía de derecho divino. "Después de infructuosas tentativas de restauración monárquica, en favor del Conde de Chabord, se vota la ley de 20 de noviembre de 1873, llamada Ley del Septenado. Se crea en la persona del Mariscal (MacMahon), una especie de monarquía constitucional. No pudiendo hacer una monarquía definitiva, la Asamblea hace una monarquía temporal. El presidente se hacía verdaderamente rev constitucional por siete años".[3]

La América Latina ha adoptado el tipo americano, con excepción de la República de Chile, a quien no sedujeron los prestigios de la gran democracia, comentada antaño por Tocqueville y ahora por .lohn Bryce.

Las constituciones mexicanas han pagado tributo a esta sugestión, aunque introduciendo ciertas atenuaciones en las relaciones de los Poderes, que las van encaminando a la forma parlamentaria. La Constitución de 1917, admite en el Gobierno de México una modificación al sistema presidencial, que consiste en asociar a los Secretarios de Estado Con el Presidente de la República, en la responsabilidad por el ejercicio del poder reglamentario, de) derecho de patronato y de todas las facultades legales que ejerza, mediante el refrendo obligatorio que establece de todos los acuerdos presidenciales, por un Secretario, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

Este sistema importa una innovación en la teoría del régimen presidencial. La Constitución americana no se ocupa de la intervención de los Secretarios de Estado en los actos presidenciales, sino en algo un tanto insignificante, en la facultad que concede al Presidente la Sección Segunda del artículo IJ, de requerir de los Secretarios su opinión por escrito, en los asun-

2 Stevene, Constitución de los Estados Lnidos.

3 Dugnit, Manual de Droit Constltusíonalle, 188·189.

tos de su incumbencia. No se exige el refrendo por los Secretarios, de leyes, decretos, reglamentos y órdenes; el Presidente, que es Magistrado electo por el pueblo, es responsable de sus actos y el único que ejerce el poder; los Secretarios no son considerados por la ley americana sino corno unos simples auxiliares del Ejecutivo, no partícipes de este poder, que sólo puede conferir el voto popular. Es muy significativa la denominación que la Constitución de Filadelfia da a los Secretarios del Presidente, a quienes entre nosotros realza el lenguaje usual, llamándolos Ministros, mientras que la ley americana los llama simple y llanamente "oficial principal de cada departamento del Ejecutivo". La Constitución Francesa, de 24 de junio de 1793, dice en su artículo 66, que el Consejo Ejecutivo nombra a los Agentes en Jefe de la Administración general. La elevación de los miembros del Gabinete a verdaderas personalidades constitucionales, 'lue tornan una parte esencial en el ejercicio de un Poder que el pueblo no les ha conferido, no es de origen americano.

La Constitución de 1917 tomó el concepto de que los Secretarios deben refrendar los acuerdos del Presidente, del artículo 88 de la Constitución de 1857; pero tampoco es original de ésta. En 1824, había sido incorporada en nuestro derecho público, esa modificación al régimen presidencial, en el artículo 17 del Acta Constitutiva de 31 de enero y en el 118 de la Constitución de 4 de octuhre; desde entonces fue repetido por todas las leyes constitutivas, y así la encontramos en la fracción Il del artículo 3] de la Cuarta Ley en el 96 de las Bases Orgánicas. Aun en el artículo 144 de la Constitución de Apatzingán, se exige la firma del Secretario en los Acuerdos del Gobierno.

En 18J4, época de esta última, las ideas constitucionales habían sido introducidas en la mentalidad general, por la Constitución Monárquica de 1812; y en ella encontramos el artículo 225, cuyo texto es casi idéntico a sus correlativos de 1824 y cuya ideología había cristalizado en la Constitución insurgente. De allí vino a nuestro derecho público el refrendo de los actos presidenciales por los Secretarios, que los americanos no habían escrito en su Constitución. En la mentalidad de 1824 se substituyó rey por presidente y se puso a su lado no jefes principales de oficina, sino Ministros, que autorizaran leyes, decretos, reglamentos y órdenes. En el régimen monárquico de 1812, se explicaba esa obligación, porque el rey era irresponsable y nccesitábase tener al alcance a alguien que pudiera soportar las responsabilidades de una mala gestión; éste fue el Ministerio, y después, para no ser injustos, debió asociarse al Ministro responsable con el Rey irresponsable, en la firma de los decretos. Todo esto puede decirse de la Constitución francesa monárquica, de 3 de septiembre de 1791, que en el artículo 40. de la Sección IV, del capítulo 20, establece el refrendo corno contra partida del artículo 20. de la Sección 1 que dice: La persona del Reyes inviolable y sagrada.

El sistema tradicional de México ha introducido en el régimen presidencial puro, un elemento que pertenece al otro sistema de gobierno, al parlamentario, y por lo mismo no es esencial del gobierno presidencial. Un Presidente electo por el pueblo, en sufragio universal, para que dure solo unos cuantos años, y que ha debido hacer una campaña electoral, en que expuso su programa de gobierno, tiene compromisos personales con la opinión pública, es responsable ante ella, y en rigor, no debería tener cortapisas en la realización de ese programa que la opinión pública ha sancionado al llevarlo al Poder. Pero es invencible la corriente democrática que por encima de la lógica de los principios, quiere que los Consejos del Gohíerno sean responsables de los actos del Presidente. Nuestro derecho constitucional entró en esta senda evolutiva al establecer la necesidad del refrendo ministerial; pero no hay que olvidar que éste no es de la esencia del sistema, porque la responsabilidad fundamental es la del Presidente, relacionado directamente con el pueblo que le dio su voto.

De lo que llevo expuesto, nada nuevo se .desprende que haya hecho la Constitución de 19]7, en la primera parte del artículo 92, al ordenar que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encar-

gado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos".

La segunda parte del mismo artículo sí contiene una modificación a la forma de gobierno, tal como se había practicado en México, de la responsabilidad colateral. Pero esta modificación no sale de los principios del Gobierno presidencial, sino que vuelve a ellos, dejando la responsabilidad directa y personal del Presidente, según el sistema americano, aunque limitando esta excepción de falta de responsabilidad colateral a los casos que posteriormente el legislador ordinario juzgue que no son de gran trascendencia en la gestión política de la nación o mejor dicho, que no son de ninguna, sino que por su carácter meramente administrativo, ningún perjuicio se causa con dejar respecto de ellos al Presidente, a la vez que una mayor libertad de acción (ya que se le independe del criterio de sus consejeros responsables), su absoluta responsabilidad, a cambio de hacerlo intervenir más directamente, vigilar más personalmente, trabajar, en suma, con más asiduidad, no dejándolo descargarse en un consejero, sino haciéndolo a él el único responsable.

Tal novedad fué introducida por la segunda parte del artículo 92 de la Constitución, al decir que "los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente (sin refrendo ministerial), por el Presidente al Gobernador del Distrito y al]efe del Departamento respectivo", En la primera parte se exige coma regla general, el refrendo del consejo responsable; en la segunda, se exceptúa de esa regla la gestión del Gobierno del Distrito, por su carácter local, casi municipal, que lo distingue de la gestión política nacional, y también lo relativo a ciertos actos meramente administrativos que el Legislador repute reúnen caracteres especiales que los distinguen de la política general y en los cuales la intervención directa del Presidente garantice mayor eficiencia del servicio público.

En el artículo 92 de la Constitución, que establece la responsabilidad colateral de los Secretarios y la directa del Presidente, es donde hay que buscar la fuente de la organización interna del Poder Ejecutivo; no en el artículo 90, que ordena que haya Secretarías de Estado, sin determinar sus funciones, sino en este artículo 92 que decreta no el nombre de la oficina, sino su más elevada función. El artículo 90 habla en términos generales del despacho de los negocios, mientras que el 92 toca la médula del sistema gubernamental. Si suprimimos el artículo 90, pero subsiste el 92, el Ejecutivo queda organizado con los consejeros responsables y su excepción respecto de algunas oficinas; si suprimiéramos el artículo 92, dejando en pie el 90, no se habría organizado el Ejecutivo, porque no se habría fijado la responsabilidad del consejero. Si el artícnlo 92 habla de Departamentos Administrativos, puestos bajo la vigilancia directa del Presidente, es que allí era donde debía establecerse, después de la regla general del refrendo ministerial, la excepción a esa regla.

Desde el punto de vista jurídico es irreprochable la organización de los Departamentos Administrativos, sujetos a la dirección inmediata del Presidente, supuesto que hay una ley constitucional que autoriza al Ejecutivo a obrar en algunos casos sin el refrendo ministerial; esta ley, que es la segunda parte del artículo 92 de la Constitución, es la que crea la función directa del Presidente y suprime la responsabilidad colateral del consejero. Una vez pennitida por la Constitución la excepción de la regla general del refrendo, la Ley Orgánica de Secretarías no tenía más que hacer que determinar los casos de esa excepción, y así lo hizo, sin alterar los principios constitucionales, si por tales se entiende lo que está escrito en la ley fundamental y su interpretación jurídica.

Como una prueba de que la Constitución no repudió la responsabilidad exclusiva del Presidente, tenemos la. fracción XVI del artículo 73, que establece que "el Consejo de Salubridad General, dependerá directamente del Presidente de la República, sin Intervención de ninguna Secretaría de Estado". Este es un caso concreto del principio contenido en el artículo 92, que incluye aquél y los demás que fueren necesarios; en consecuencia, la organización de los Departamentos Administrativos, por la aplicación de

la segunda parte del artículo 92 constitucional, toma ese artículo en un sentido que la propia Constitución le da, al establecer las bases para el servicio sanitario.

La historia de los artículos 90 y 92 constitucionales, es la siguiente: según aparece en el "Diario de los Debates", lomo 1I, páginas 446 y siguientes: la mayoría de la segunda Comisión de Constitución, al presentar dictamen sobre el artículo 90 del Proyecto del Primer Jefe, que es el mismo que con ese número aparece en la Constitución, lo modificó estableciendo que habría Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, dependientes directamente del Ejecutivo; enumeraba unos y otros, dándoles ya sus nombres correspondientes, de Estado, de Hacienda y Crédito Público, de Guerra, etc., en cuanto a Secretarías; y de Correos y Telégrafos, de Salubridad y de Instrucción Pública, respecto de Departamentos Administrativos, dejando abierta la puerta para que se crearan otros. La ley orgánica distribuiría los negocios de la respectiva incumbencia.

El que esto escribe presentó voto particular, difiriendo del sentir de la mayoría de la Comisión, en cuanto a la determinación en la Constitución, de las Secretarías y Departamentos. cosa que debería dejarse a la ley orgánica, que por su mayor facilidad de expedición y modificación vendría a ser "más adaptable a las necesidades de un momento dado".

La diferencia entre el dictamen de la mayoría de la Comisión y el voto de la minoría, estriba únicamente en la enumeración, que aquél establecía en la Constitución y el otro dejaba a la ley orgánica, de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos. El debate no planteó la cuestión relativa a la responsabilidad directa del Presidente ni a la colateral de los Ministros; las impugnaciones que se hicieron fueron principalmente a la enumeración de Secretarías y Departamentos; con especialidad, el ramo de Ínstruccion, dió materia a los señores diputados Monzón, Rivera y Palavicini para sus discursos. Opinó el primero que la instrucción quedara a cargo de un Ministerio y no de un "pedazo de Ministerio". "Voto, decía, por el artículo del C. Primer Jefe, que nos exime del compromiso de tener que poner, quitar. mutilar y refundir diversos Ministerios. No acepto el voto del señor Machorro y Narváez, porque él pretende que el Gabinete del Presidente de la República, conste de varios Ministerios y pedazos de Ministerios". "Yo estoy intrigado por la supresión del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes; alguno de mis honorables colegas tal vez lo esté por el Ministerio de Justicia, y otro, por la fusión de dos Ministerios en uno solo". "Yo creo que estas intrigas se podían haber evitado aprobando el artículo como aparece en el proyecto del Primer]efe. No sabemos si se llevará a cabo, pero más vale dejar el artículo en la forma que lo presenta el C. Primer Jefe, y que no exige mutilar Ministerios".

La preocupación del diputado Monzón era lo relativo al Ministerio de Instrucción; la cuestión fundamental no era tocada. "Es cierto que -agregaba- no debe de haber pedazos de Ministerios", pero también lo es que sus demás frases parecían indicar que el asunto debería quedar encomendado a la ley orgánica y solamente deseaba eximir al Constituyente del compromiso de "poner, quitar, mutilar y refundir diversos Ministerios", Ahora bien,la ley orgánica, por su propia naturaleza, tendría que hacer todo esto, Es, pues, inconcuso, que el diputado Monzón sólo difería la oportunidad de enumerar Secretarías y Departamentos, para evitar "todas estas intrigas", Por lo demás, fué la única impugnación que se dirigió al dictamen, en cuanto al fondo de la cuestión que planteaba.

El diputado Rivera, que también se refirió a la materia de Instrucción, pedía que las escuelas no queda. ran por ningún concepto, a cargo del Ejecutivo. Este Iué el tema de su discurso; y en cuanto a la creación de Departamentos Administrativos, no la atacó. Principió a hablar diciendo: "Sea que se apruebe el dictamen de la Comisión, sea que se apruebe el voto particular del señor Machorro y Narváez , quiero dilucidar un asunto de mucha trascendencia", y entró a tratar del punto relativo a la instrucción.

El señor Palavicini, que ampliamente disertó sobre

la libertad de la escuela, dijo refiriéndose al sistema de Departamentos Administrativos y a la enumeración de Secretarías de Estado: "Yo no sostengo el dictamen ni el voto particular ni los ataco... y yo entiendo que en todo caso, debe admitirse el artículo como está en el proyecto del Primer Jefe, porque entonces deja en libertad de estudiar en qué forma se van a organizar las Secretarías". No rechazaba la creación de Departamentos; opinaba que todo este asunto podría aplazarse para la ley orgánica; Como los anteriores oradores, encontraba tal vez el principal escollo en la enumeración de Secretarías y Departamentos, que hacía el dictamen.

En obvio de dificultades, la Comisión retiró el dictamen; también fué retirado el voto particular, y se votó el artículo 90 del proyecto del Primer Jefe, tal como aparece en la Constitución. En cambio, el artículo 92, que es el esencial, porque plantea la función de Secretarías y Departamentos, quita el refrendo ministerial respecto de éstos y establece la responsabilidad directa del Presidente, fué votado sin debate; en él no se hacía la enumeración de las dependencias del Ejecutivo, pero sí se fijaba en términos muy claros y precisos, su funcionamiento en dos grandes ramas: las que actuarían con refrendo ministerial y las que no necesitarían de él.

En consecuencia, ateniéndonos a la letra de la ley, que cuando es clara y precisa no exige interpretaciones, que vienen a torcer su sentido natural, según establecen los jurisconsultos, la organización de los Departamentos Administrativos es rigurosamente constitucional. Baudry de Lacantinerie, escribe: "el intérprete debe, ante todo atenerse al texto de la ley, cuando se expresa claramente —y cita a la Corte de Casación: Cuando una leyes clara, decía el articulo 50. del título V, del libro preliminar (del Código Civil) es necesario no eludir la letra, con el pretexto de penetrar su espíritu. Se olvida con frecuencia esta sabia máxima. La obra del intérprete consiste en reconstruir el pensamiento del Legislador, y el mejor medio de lograrlo, ¿no es atenerse a la idea que expresa el texto con toda claridad? Apartarse del texto claro de la ley, para penetrar su espíritu, que es dudoso, es hacer prevalecer lo incierto sobre lo cierto, presumir que el Legislador no ha sabido traducir fielmente su pensamiento y substituir, a menudo, a la voluntad de aquel, la del intérprete".4

Además de esta regla que es fundamental, los jurisconsultos establecen las siguientes, cuya aplicación al caso de los Departamentos Administrativos, podemos hacer fácilmente: ilustrar el texto de que se trata, comparándolo con los demás textos legales, en el mismo orden de ideas; remontarse a las fuentes en que el legislador se inspiró; consultar Jos trabajos preparatorios de la ley; apreciar sus consecuencias, según se la entienda en un sentido o en otro, y consultar su espíritu, *o* sean sus motivos y objeto.

Sujetando a estas reglas de interpretación de las leyes, el artículo 92 de la Constitución, para saber si establece los Departamentos Administrativos, independientes de las Secretarías de Estado, tenemos, desde luego, terminantemente por la afirmativa, el texto de dicho artículo; y no debería irse más allá, porque no es dudoso dicho texto, sino que se le quiere hacer dudoso, substituyéndo lo cierto por lo incierto, el criterio del legislador con la opinión del intérprete.

La segunda regla o sea comparar este artículo con los demás concebidos en el mismo orden de ideas, nos dá la solución de que el Constituyente creó expresa y concretamente varias autoridades independientes de Secretarías de Estado, como son el Gobierno del Distrito, el Ministerio Público y el *Consejo* de Salubridad, artículo 73, fracción VI, incisos 30. y 50. Y XVI, inciso lo. y por lo mismo, vemos que no repugna a nuestro sistema constitucional la eliminación del refrendo ministerial.

La institución de que nos ocupamos es nueva entre nosotros; no hay, en consecuencia, precedentes legislativos que consultar, como establece la otra regla de interpretación.

Viene luego la relativa a los trabajos preparatorios

4 Precia de Droit Civil, T.I. pág. 31.

de la ley, que es el ariete de la crítica del artículo 92; es el filo de las tijeras con que se corta de ese precepto su parte final.

Pero, a más de que no hay caso dudoso, por ser el texto bastante claro, encuentra los trabajos preparatorios, discusiones, etc., ya vimos como no los hubo respecto del artículo 92, que es el precepto fundamental, *el* que establece no *el* nombre, sino la {unción constitucional de las dependencias del Ejecutivo. Tienen los contradictores del sentido natural del artículo 92 que recurrir-a los precedentes del 90, que no era esencial en la materia, lo que ya viene a ser una vía indirecta, en zig-Zag, y en buena lógica no es aplicable ese método. Pero, además, nos dimos cuenta de cómo no se tocó en el debate del artículo 90 la cuestión fundamental del refrendo ministerial y responsabilidad directa del Presidente, que se plantea en el artículo 92, lo que hace inconducente aplicar a un artículo, lo que Se dijo del otro; y también vimos cómo los oradores se preocupaban principalmente por lo relativo a la instrucción, siéndoles aun indiferente a la mayoría de ellos, señores Rivera y Palivicini. que se hablara en el artículo 90 de Secretarías y Departamentos especificadamente, o sólo de ellos en general.

La última regla de interpretación, buscar las razones de la ley, no da argumento alguno en contra de los Departamentos Administrativos; se buscó la mayor eficiencia de los servicios públicos, procurando que el Presidente de la República, libre de trabas políticas, pudiera designar para los Departamentos a personas cuyas aptitudes fueran principalmente profesionales y técnicas. Decía el dictamen: "De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos, aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, políticas y administrativas; son los otros, que administran algún servicio público, que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política, y más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servidos... cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus-relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo, ofrecen grandes dificultades". Más adelante se haLla del papel constitucional de los Departgmentos, que no refrendarían leyes ni sus jefes tendrían facultad de informar a las Cámaras.

De esta extensa exposición, podemos deducir que las reglas de interpretación de las leyes corroboran el sentido que la Ley Orgánica de Secretarías de Estado da al artículo 92 de la Constitución, al crear los Departamentos Administrativos.

III

LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DESDE EL PUNTO DE VISTA POLITICO

En el eapítulo anterior estudiamos la institución de los Departamentos dependientes directamente del Presidente, desde el punto de vista del derecho positivo, tomando corno materia de la investigación una ley existente, para buscar su sentido, fundamentos y alcance, sin salir del círculo del sistema legal en vigor. Ampliaremos ahora la investigación, juzgando esta institución introducida en nuestro derecho público por el artículo 92 de la Constitución, según los principios del derecho. moderno, las tendencias de mejoramiento del nuestro y la marcha general de las ideas en materia de organización política.

Vimos ya cómo el refrendo de todo acto del Presidente por un Ministro, no es de la esencia del gobierno presidencial del tipo americano, sino que oonstituye una derivación de nuestro derecho orgánico hacia el sistema de gobierno parlamentario. De suerte que nuestros Secretarios de Estado, no coinciden con el concepto americano. Los jefes de los Departamentos Administrativos, estarían más cerca del tipo de dependencia ejecutiva que la Constitución de Estados Unidos llama "oficial principal de cada departamento de Ejecutivo".

Pero hay un punto en que nuestros Departamentos no coinciden con la Secretaría americana, y es el relativo a la responsabilidad ante las Cámaras, por delitos

oficiales. El Secretario americano, aunque no sea obligatorio pOI la Constitución 8U refrendo de los actos presidenciales, sí puede ser acusado y perseguido por las Cámaras por infracciones a las leyes, en el cumplimiento de su deber. Es la responsabilidad oficial, que establece nuestro artículo 108 para Presidente, Secretarios, Diputados, Senadores, Magistrados de la Corte, Gobernador del Distrito y Procurador; y que los americanos llaman "impeechement", antecesor en el derecho constitucional inglés, del voto de censura que derriba Ministerios.

Como nuestros Jefes de Departamento no pueden ser perseguidos en el juicio político del artículo 108, se ha explotado esta circunstancia, para presentar a los Departamentos como irresponsables, con violación de los principios democráticos que exigen la responsabilidad de todo funcionario, por sus propios actos.

El estudio del artículo 108 constitucional, el de nuestra historia parlamentaria y el de la historia de los Estados Unidos nos da las siguientes consecuencias: lo. Por actos de los departamentos, sí hay un responsable ante las Cámaras, el Presidente de la República. 20. Los Jefes de Departamentos son responsables ante las autoridades comunes, por todos sus actos que constituyen delitos en el ejercicio de su empleo, como abusos de autoridad, resistencia en el cumplimiento de un mandato legítimo, peculado, falsificación de algún documento, declaración o informes falsos, ataques a las garantías individuales, rebelión, sedición, etc., tal como lo es un Secretario de Estado, con la diferencia de que a éstos el juez del orden común, en tales CaBOS, no puede procesarlos sin autorización de la Cámara de Diputados, es decir, tienen "fuero", de que carecen los Jefes de Departamento, lo que dice ya algo en favor de éstos, en cuanto a facilidad de hacer efectivas las responsabilidades. 30. El juicio político o impeáchment, de que se pretende hacer una de las piedras angulares de un sistema democrático de gobierno, es prácticamente ineficaz.

Es innegable que la responsabilidad ante las Cámaras, del Secretario de Estado o Ministro, no quita la del mismo Presidente, en aquellos actos de su Secretario que él haya acordado; si todos los actos del Secretario los acuerda el Presidente, entonces éste y aquél tendrán la responsabilidad completa de toda la marcha de la Secretaría. Es el caso del Departamento: el Presidente lo acuerda todo. La diferencia existe únicamente en que respecto de las Secretarías hay dos responsables, y en los Departamentos solamente uno. Pero el fin de toda ley penal, no es aumentar el número de delincuentes, sino castigarlos donde los hay. Un criminal castigado dice más en el orden jurídico y en el social, que veinte impunes. Por este motivo, un Presidente responsable, que no pueda escudarse tras de la responsabilidad colateral del Secretario, daría un gobierno mejor que los Secretarios responsables en la "teoría literaria de la Constitución", que tanto preocupan a Wilson, al escribir su obra El Gobierno Congresional.

Si salimos de esa teoría y consultamos los hechos, procurando sacar inducciones de nuestra historia, encontramos que en México los Presidentes de la Hepública. los propietarios, no los interinos, han sido, por lo general, al tiempo de su designación para la primera magistratura, las personalidades más salientes de la vida pública nacional, en aquel momento dado: pretorianos exaltados sobre el pavés por el ejército, pomo Santa Anna, Bustamante, Paredes; patricios indiscutibles como Herrera, Juárez y Lerdo de Tejada. y tanto los buenos gobernantes como los malos, los legítimos como los espúreos, han tenido una personalidad política bastante fuerte para cubrir a sus Ministros de la acción del juicio político; y por eso, nunca un Presidente ha sido obligado, que yo recuerde, a cambiar a uno de sus Secretarios, por veredicto de la Alta Corte política, sea el Senado u otro cuerpo del Estado. Muchos Ministros han tenido en las Cámaras enemigos que desearían derrocarlos; muchos han hecho una gestión reprobada por los Diputados y reprobable por todo el mundo, y sin embargo, ninguno ha sido procesado ni se le ha hecho efectiva la responsabilidad política que han establecido la Constitución de 1857 en su artículo 103, la de 1843 en sus artículos 78 y 100, la de 1836 en el artículo 48, de la Tercera Ley, y la de 1824 en los artículos 39

y 119; Yesto ha sido porque el Presidente no ha dado su venia. En México, el 'verdadero representativo de un régimen ante los partidos, la opinión y los burócratas, es el Presidente. En Estados Unidos no se elige Presidentes a los grandes hombres, séanlo real o ficticiamente. Bryce dice:[5] "desde la muerte de los héroes de la Revolución, Adams, Jefferson, Madison, nadie, a excepción del General Grant, hasta el fin del siglo último, ha ocupado el sillón presidencial, cuyo nombre hubiera pasado a la posteridad, si no hubiera sido Presidente, y ningún Presidente, salvo Abraham Lincoln, ha desarrollado en este sillón cualidades raras o excepcionales". En otra parte dice: "comparando los veinte Presidentes electos de 1789 a 1900, con los veinte primeros Ministros de Inglaterra, en el mismo tiempo, sólo encontramos seis de éstos y ocho de aquéllos, que la historia pueda llamar insignificantes; y por otro lado, únicamente Washington, jefferson, Lincoln y Grant. pueden pretender en alto nivel alcanzado en lista inglesa por siete u ocho nombres".

Por ésto, en México, no se busca por los políticos para atacarlo, al Secretario responsable, sino al Presidente; pero a éste no se le procesa, sino se le derroca, porque mientras una revolución no lo priva, de hecho, de la fuerza, puede defenderse contra el impeachment, ya no digamos defender a uno de sus Secretarios. Cuando la pugna del Ejecutivo con el Legislativo hace imposible la cooperación necesaria al buen gobierno, no ha sido el Congreso quien ha procesado al Ejecuti. vo, sino éste el que Como Iturbide y Huerta, disuelven el Congreso o como Santa Anna, manda cerrar las Oficinas para evitar la reunión de una Cámara de oposición.

La responsabilidad de los Secretarios no es más que teoría literaria de la Constitución; la responsahili, dad práctica, efectiva, está en el Presidente y se ejecuta por medios extraconstitucionales. Es decir, la responsabilidad, estrictamente constitucional, no existe de hecho; solamente han ido al Gran Jurado algunos Diputados, Senadores o Gobernadores caídos en desgracia del Presidente o a quienes éste ha querido tener por precaución', con la espada de Damocles sobre su cabeza. Esta es la historia del juego de nueetroe partidos y nuestas instituciones.

No es México, el único país que da ejemplos de la ineficacia del impeachment, pomposamente denominado responsabilidad del Ejecutivo. Así se expresa Bryce respecto de la gran democracia amerícana.f "además del Presidente j ohnson, siete personas, por todo, han sido acusadas: cinco jueces federales, de los que resultaron absueltos tres y condenados, uno por violencias y embriaguez y otro por secesionista; un senador absuelto, por falta de competencia y un Mi· nistro de la guerra, que habiendo dimitido antes de la acusación, fué absuelto...". Respecto del caso Iohneon. dice el mismo eecritoe.? "aunque el único Presidente Andrés j ohnson; contra quien se ha puesto en práctica haya estado desafiando al Congreso durante dos años no interrumpidos, con una gran internperancia del lenguaje y le haya presentado resistencia al grado de que todo el mecanismo del gobierno estaba sometido a una tensión extrema, el Senado lo abo solvió por no haberse probado contra él, ningún delito...". Este es el grave defecto del impeachment, su carácter penal y no político, no de opinión.

Las apreciaciones de Wilson no pueden ser más terminantes: ningún servidor del Estado ni aun el Presidente, debería estar libre de una acusación por la Cámara de Representantes, de un juicio por el Senado. Pero las condiciones requeridas para una acusación, como las que son necesarias para enmendar la Constitución, son muy difíciles de reunir, y es difícil también sacar partido de ellas. Se necesita pasión para producir semejantes acontecimientos y sólos crímenes más groseros, contra las leyes del país, pueden hacerlos producir un efecto rápido y completo.

"Si se juzga por el pasado, la acusación no es más que una vana amenaza. La Cámara de los representantes es un jurado muy lento en obrar, y el Senado un Tribunal de justicia muy inseguro.

5 Democracia Americana. T.l. 123.

6 Ob. cit. l. 170.

7 Ob. cil. I. 314.

"Además, los grandes crímenes que pueden bastante rápidamente dar margen a una acusación, no son frecuentes aun en Jos servicios más relajados. Una opinión pública vigilante impide generalmente que se produzcan. Lo que ordinariamente molesta y pone trabas a un buen gobierno, es la tontería y la incapacidad de los Ministros de Estado. Por eso, el derecho de acusar, de juzgar y de-castigar por un crimen público, es menos necesario que el derecho y el privilegio de despedir a los Ministros, por causa de íncapacidad't.f

Concluyendo respecto de los Departamentos, tenemos que, si existe el verdadero responsable constitucionalmente, que es el Presidente, existe la responsabilidad única de nuestra historia; aunque también establecemos que, como una consecuencia de esa responsabilidad directa, debería ser más fácil la acción de la Cámaras en el impeachment, cuyas restricciones no están de acuerdo con la responsabilidad directa. Esto, repito, dentro de la teoría literaria de la Constitución, y de la lógica de los principios legales, no en cuanto al funcionamiento, en la vida práctica, de las instituciones.

La objeción que se haría a los Departamentos, por la falta de responsabilidad de un Ministro, no tiene razón de ser, ni menos cuando el único medio de exigirla es ese bromoso e inútil impeachment. La Constitución de 1917, admitió el impeachment, siguiendo el precedente de la de 1857, pero teniéndose en cuenta que la facilidad de las votaciones por simples mayorías, debilitaban al Presidente de la República, exponiéndolo a una veleidad del Parlamento y que fatal consecuencia de esto era que, sintiéndose el Ejecutivo inerme de elementos legales para defender su estabilidad, acudiera a los recursos reprobados de intervenir en las elecciones para tener amigos en las Cámaras, se aceptó de lleno el sistema americano. Si se quería Cámaras libres, había que crear un Ejecutivo tranquilo del temor de cualquier inmotivado proceso.

En la discusión sobre convocatoria a sesiones extraordinarias, el Diputado señor Múgica expresaba estas ideas: "debernos robustecer el Poder Ejecutivo, precisamente para garantizar la estabilidad de nuestro régimen. ¿Qué recurso queda entonces al Ejecutivo, que se ve constreñido, que se ve estrechado a ciertos círculos, que se ve combatido por leyes bien encaminadas, pero que son contrarias al programa administrativo del Gobierno? Entonces vendrá irremediablemente lo que ha venido siempre: el golpe de Estado. El señor Presidente Juárez fué dictador por eso y por las circunstancias: don Porfirio Díaz fué dictador, porque encontró ese medio para poder serlo; el general Díaz hubiera gobernado con el Congreso de la Unión, si el Congreso de la Unión se hubiera sujetado a los límites de la Constitución".9

Encontraron algunas impugnaciones las restricciones en la fonna de procedinuento del impeachrnent, la votación de dos terceras partes, en vez de la simple mayoría; pero el sistema mismo de juicio político parecía irreprochable. Y era natural; la Constitución de 1857 había adaptado el pensamiento nacional a sus lineamientos principales y la teoría que se enseñaba en los libros y en las escuelas, tenían nuestro juicio político, como una institución cuya eficiencia ni siquiera se discutía. Se había extendido la idea de que el peligro constante en que se veía el Ejecutivo por la votación de simple mayoría de la Cámara de Diputados, que traía inmediatamente la suspensión del funcionario, antes de su condena, había cerrado el camino al funcionamiento constitucional, convirtiendo al Ejecutivo en dictador, por instinto de propia conservación.

Pero el estudio de la historia institucional americana no puede ser más desconsolador para el ímpeechment, y nos da la conclusión contraria a aquella que privara en los constitucionaliataa de hace dos lustros: el impeachrnent. por su propia naturaleza, es deficiente para exigir las responsabilidades de los funcionarios públicos.

De aquí seguramente ha surgido entre los polftícos una predilección marcada por el régimen parla-

8 Wilson. Gobierno Congresional. págs. 219 y 220..

9 Diario de 108 Debates. 11. 389 Y 340.

mentario, que pone el gobierno en manos de las Cámaras, mediante la facultad de ellas de dar votos de censura al Gabinete, con lo cual éste se retira, y como consecuencia, hay que nombrar nuevos ministros que deberán contar con el asentimiento de las Cámaras, para no exponerse al inmediato fracaso. Los hombres más notables de su partido son los que forman el Ministerio, y se sostienen en el poder entretanto tienen la aceptación de su partido y éste la mayoría en el Parlamento.

El verdadero Jefe del Ejecutivo, es el Primer Ministro, aunque nominalmente lo sea el Rey o el Presidente, quienes no tienen responsabilidad parlamentaria, pero tampoco pueden ejecutar acto alguno de gobierno, sin el refrendo ministerial. La fuerza de las cosas ha ido deprimiendo día a día, a estos Jefes nominales de Ejecutivo y exaltando el poderío de las Cámaras, principalmente la de Diputados. "Según la Constitución de 1857 el Presidente de la República, es el Jefe del Estado". "Pero bajo la acción de causas que después estudiaremos, el Presidente de la República tiende a no ser sino un simple agente, un dependiente del Parlamento." Dice Duguit, hablando de Francia.lfI El gobierno de un país se encuentra así en manos del pueblo, por medio de sus representantes, y no en las de un Rey o Presidente que con facilidad cae en la tiranía.

Los pueblos cuya vida pública ha sido agostada por las dictaduras, sienten atracción por ese gobierno que parece ser el del pueblo por el pueblo. Pero, si ahondamos un poco, encontramos que esta fórmula no se realiza; desde luego, porque el pueblo no puede ejercer por sí mismo el poder, sino que se tiene que valer de representantes, lo que es ya una limitación que casi cambia las cosas de naturaleza; el gobierno del pueblo por el pueblo se convierte en el gobierno del pueblo por los representantes del pueblo. Pero no existiendo el mandato imperativo, esta representación no es más que una ficción, supone que los diputados votarán de acuerdo con la opinión pública; los diputados al discutir y votar una ley, expresan su pensamiento propio sobre aquel asunto que puede ser o no el de sus votantes.

Hay en esto una confusión entre la representación jundica y la política. La representación es de carácter jurídico, para crear obligaciones y derechos. El representado puede cometer a otro, el crearle obligaciones que él de antemano acepta. Pero no Be puede representar para opinar, para pensar, que son actos enteramente individuales; cada quien piensa por sí, no piensa por otro. Es decir, los efectos jurídicos de los actos sí les vienen de la representación, acto de voluntad; las leyes son obligatorias porque el pueblo ha querido que los actos de los diputados críen obligaciones. Pero la opinión del diputado puede no coincidir, ya no digamos representar, con la opinión del pueblo, que puede en un momento dado , querer lo contrario que el diputado, y en la mayor parte de los momentos de la labor legislativa, el pueblo no piensa cosa alguna, sobre los asuntos sobre los cuales emite su opinión el diputado. En consecuencia) poner el gobierno en manos de los repseseatantea es atribuirlo a unas personas físicas, individual y moralmente distintas del pueblo. No hay, pues, en rigor, tal gobierno del pueblo por el pueblo, sino por loe partidos políticos o mejor, todavía, por los directores de los partidos. A pesar de todo esto, es una pendiente irresistible de la época moderna que desde la Revolución Francesa, que fué esencialmente burguesa, se inclina invenciblemente a la adopción del régimen parlamentario; y creo que uno de los enemigos más perjudiciales que ha tenido el sistema presidencial, ha sido Mr. Wilson, sabio y político, de una democracia presidencial, a la que critica acerbamente. El régimen presidencial está en decadencia; la gran sabiduría de los padres de 1786 está en bancarrota en Estados Unidos por la preponderancia en fonna extraconstitucional de los Ejecutivos. Es, pues, natural que se busque la fonna de organización política, que dé libertad al pueblo y, por medio del control del gobierno, lo ponga en aptitud de evitar la tiranía o la explotación; el sistema parlamentario, que en países de alto nivel cívico se presenta como funcionando satisfactoriamente; sobre todo para los que observamos las cosas a través del océano y de

10 Duguít. M. de Droil Conet. 189.

las paginas de libros, marca un desiderátum, representa un estado político mejor que el actual nuestro.

Ante el criterio parlamentarista, que exige la responsabilidad ministerial hasta por lo menos detalles de la gestión administrativa y que se reduce a cero al Presidente de la República, la responsabilidad directa de éste, que en materia de Departamentos Administrativos establece el artículo 92 de la Constitución mexicana, es un contrasentido y detiene la evolución de nuestras instituciones en el sentido parlamentario, iniciada en la Constitución de 1824, con el refrendo ministerial forzoso, y llevada a un término avanzado por la Constitución de 1917, con la obligación que impone a los Secretarios de Estado de concurrir a las Cámaras a informar verbalmente, siempre que sean requeridos para ello. Un paso más, permitiéndoles concurrir a las Cámaras aunque no sean requeridos; otro paso, concediendo, lo que ya en esas circunstancias parecería natural, que las Cámaras expresen su opinión sobre la gestión ministerial, y nos encontramos en pleno parlamentarismo.

Pero ese criterio parlamentarista, que en nombre de un estado evolutivo, que no alcanza México todavía, mira con malos ojos a los Departamentos dependientes del Presidente, entraña dificultades quizá insuperables por ahora, para su realización en México. No solamente la objeción que antes hacíamos sobre representación política, sino otras que nacen de la psicología nacional, nos hacen pensar, que tal vez no sea el parlamentarismo la salvación de México.

Este sistema de gobierno exige una disciplina política de que en absoluto carecemos. En primer lugar, los partidos políticos han de funcionar perfectamente, para dar fuerza y persistencia a su acción en las Cámaras, y no ser agrupaciones electorales, creadas al amor de la protección oficial o al calor de la oposición accidental. Y para ésto, los partidos políticos deben contar en sus filas activas a todo o casi todo el país votante. En México, donde el "yo no me meto en política" es-un axioma o un agua de Pilatos, con que se cree lustrarse de responsabilidades, la formación de verdaderos grandes partidos políticos nacionales, comprensivos de todas, absolutamente todas, las fuerzas vivas de la nación, es imposible, quién sabe cuánto tiempo todavía.

El Presidente parlamentario, a semejanza del Rey constitucional, es simplemente un símbolo de la estabilidad del Ejecutivo; de hecho, no gobierna ni impone su criterio propio, en asunto alguno. Ya Mr. Raymond Pincaré, antes de subir a la presidencia de Francia, en 1913, expresaba su resolución de recobrar sus prerrogativas y de no hacer un papel meramente pasivo. La gran guerra nos impidió ver esa lucha de un Ejecutivo por sobrevivir del aniquilamiento camarista. El Presidente parlamentario de Francia, Casimiro Perire, renunció su alta investidura, apenas después de tenerla unos cuantos meses, diciendo: "no me resigno a comparar las responsabilidades que pesan sobre mí con la impotencia a que estoy reducido."[11]

En México, es imposible que un Presidente-se resuelva a ese papel; entre nosotros el Presidente es un Jefe de Partido; al tomar posesión de la Presidencia el General Díaz, en 1884, su antecesor le decía[12]: ..."quien ha tenido la gloria de iniciar el período de evolución económica, está llamado a consumar su obra, removiendo con enérgica yoluntad, todas las dificultades; uniformando al gran partido liberal".

Este concepto de acción directa del Presidente en la administración y de Jefe de grupo político, son incompatibles con la personalidad meramente titular, esfumada, de Presidente en gobierno parlamentario.

Para lograr que hubiera éste, sería necesario cometer la mayor insania sociológica; privar al pueblo mexicano de la única cosa que cada cuatro años le preocupa hondamente, de la elección del Presidente. Este es el único problema que llama a la vida pública todas las voluntades, el único que conmueve el altna nacional. Hace elegir el Presidente por las Cámaras, como exige el sistema parlamentario, sería crear un régimen ficticio, que iría al más rápido fracaso. Ni

11 Cit. por Esmein. Elementada Droit Constitucionalle. L259.
12 García Granados. Historia de México. 11. 84.

el pueblo quedaría satisfecho ni el Presidente desempeilaría 8U papel ni un partido carente del apoyo de todas las fuerzas vivas del país podría sostener aquella situación. La elección de Gómez Pedroza, elección burocrática, por las Legislaturas, según la Constitución de 1824, es una prueba de lo que decimos.

Ante las objeciones de Wilson al gobierno presidencial, y los escollos del sistema parlamentario para México, tenemos que buscar la fórmula que, sin dar lugar a los primeros, evite los segundos. Las bases de un nuevo sistema constitucional serían, en tal virtud: lo. sostener la elección plebiscitaria del Presidente; 20. conceder a las Cámaras cierta vigilancia sobre la marcha normal de la administración; 30. substituir el jmpeachment, de carácter político penal, por una manifestación de carácter meramente político, y 40. establecer el referendum para ciertas leyes y tal vez para el voto de censura a los ministros.

Si los sindicatos conquistaran la estabilidad y persistencia de vida bastante para garantizar la subsistencia de un gobierno, seguramente el parlamentarismo tendría ya su apoyo firme, y las clases no obreras, bien organizadas, por natural acción de defensa y conservación propia, serían el peso del otro platillo de la balanza, lográndose un gobierno institucional, que sólo los hechos podrían decir si respondía a la aspiración de todo mexicano culto, que nuestro país sea un país de derecho, en que la ley arregle todas las situaciones y no se dé lugar al uso de la violencia.

Esta exposición sobre el juego real y efectivo de nuestras instituciones ha tenido por objeto, sentar las premisas de que podamos ahora deducir desde el punto de vista político, no del derecho escrito, que fué estudiado en el punto anterior, que no es anómala esa institución de los Departamentos Administrativos, dependientes del Presidente de la República, el único responsable, prácticamente, ante los grupos políticos, y que paga sus yerros no con veredictos problemáticos, sino con su prestigio, con su memoria, con la ruina de BU partido, para muchos años, tal vez para siempre, y a veces con algo más que prestigio personal y el bienestar material. Esta ha sido la historia de México y de sus Ejecutivos.

La sinceridad debe ser la base del estudio de nuestro ser social; hay que pesar en balanza de precisión ese hecho repetido en forma que ya pudiera dar lugar a la concreción del fenómeno en una ley sociológica, no cegarnos ante él, y seguir la tarea inconsciente de medir los hechos sociales y palpitantes, con patrones que los mismos pueblos que los inventaron los conservan en sus constituciones como en un escaparate de reliquias, pero que no usan ni practican, como sucede con el sistema americano, sobre responsabilidades de funcionarios, trasladado a la Constitución de 1857 y 1917, por un error, sobre su eficiencia. En aquélla, se creyó que bastaría aflojar un poco las ligas del Gran Jurado, para garantizar la libertad, y sucedió que se creó, no una institución viable, sino un fantasma que espantó a muchos publicistas y jurisconsultos, y creó la dictadura; y el miedo a ésta, se tradujo en el sistema constitucional actual, de filiación más completamente americana, que ha sido visto por algunos grupos políticos, como generador directo del poder personal. Este no radica en nuestras leyes, sino en nuestras costumbres, en nuestras psicologías individual y nacional. Mientras no hayamos conquistado una verdadera, una inquebrantable disciplina política, los sistemas constitucionales serán teorías literarias, en cuyo nombre es injusto atacar instituciones que como la Contraloría miran más que a la política, a la moralidad y eficiencia de los servicios públicos.

Si no podemos tener república democrática modelo, tengamos siquiera, orden en la administración y moralidad en los que manejan el dinero del pueblo, ya que los medios para ese fin encajan dentro de los principios teóricos que informan el sistema orgánico de nuestras instituciones.

IV

EL DEPARTAMENTO DE CONTRALOR1A

La Ley Orgánica de Secretarías de Estado, expedida el 25 de diciembre de 1917, tomó el artículo 92 de la Constitución en el sentido natural de sus propias

frases y concretando el ejercicio de esa facultad que dicho artículo concede al Presidente de la República, de dictar acuerdos sin refrendo ministerial, estableció en qué casos se puede hacer uso de tal prerrogativa; de aquí, los Departamentos Administrativos. Entre éstos, y desempeñando la labor más trascendental, se creó la Contraloría General de la Nación, a la cual el artículo 13 de la citada ley, atribuyó los siguientes ramos de la administración hacendaría: contabilidad de la Nación, contabilidad y glosa de todos 108 egresos e ingresos de la administración pública; relación con la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Ley Orgánica especial fué expedida por el Ejecutivo, en 18 de enero de 1918, en uso de facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda; esa ley detalló 1.. funciones de la Contraloría, dentro de los grandes ramos que le asignara la de 25 de diciembre anterior, pudiendo agruparse aquéllos en tres clases: de dirección, de inspección y de información. En virtud de las primeras, el Departamento lleva las cuentas generales de la Nación, acuerda los métodos de contabilidad, form.. de libros y comprobantes, procedimientos que deberían seguir los empleados con manejo de fondos, al rendir sus cuentas y formar y revisar inventarios y para las enajenanaciones de bienes.

De esta función directiva, pasamos a la inspección y glosa, en virtud de la cual, el Departamento de Contraloría, hace el examen e inspección de libros y toda clase de documentos relacionados con la contabilidad de la Nación y revisa las cuentas de todos los empleados con manejo de fondos; igualmente examina, las reclamaciones que se dirijan contra la Nación, salvas aquellas, que estén comprendidas en la competencia de la Comisión de Reclamaciones; cuenta y salda el numerario en poder de todas las oficinas y los timbres, en las del ramo; verifica las existencias de materiales y útiles de todas las dependencias del Gobierno, y puede llamar la atención a cualquier funcionario sobre los gastos que haga de fondos públicos, y que el Jefe de la Contraloría repute irregulares, innecesarios o excesivos. La Contraloría tiene facultades para estudiar la organización interior de las Secretarías de Estado y demás oficinas, para infonnar al Presidente de la República, sobre las modificaciones que en todo ello se puedan introducir, a fin de lograr economías. La función constante de la Contraloría, y por la cual interviene en todo gasto de fondos públicos, consiste en visar las órdenes de pago de todas las oficinas.

Para llenar su función informativa, la Contraloría recaba los informes que necesite, de todas las dependencias del Ejecutivo, y presenta al Presidente, el día 20 de cada mes, estados de las operaciones del anterior, de la existencia de fond-os, del gasto que se necesite para el mes siguiente y de todos los demás pormenores del caso. El 31 de marso a más tardar rinde al Presidente un informe sobre la situación financiera del Erario Nacional; este informe será impreso y remitido a las Cámaras, como dato ilustrativo para la posterior legislación hacendaría.

En resumen, la Contraloría es el contador general de la Nación, el inspector de los gastos por hacer, y el glosador de todos los gastos hechos. Se han concentrado en una sola oficina, funciones análogas, que antes estaban dispersas en realidad, en otras tantas que eran autónomas, aunque estaban puestas bajo la unidad nominal de la Secretaría de Hacienda; y además, se han agregado atribuciones de nueva creación, para el mejor desempeñ.o de la supervigilancia que se encomienda al Departamento.

Todo esto se ha hecho sin salir de la tradicional esfera de acción del Ejecutivo, sin extralimitarse y sin tocar facultades similares reservadas al Poder Legislativo. Por esto fué que el artículo 40. de la ley orgánica especial del Departamento, limitó la competencia del Contralor a las decisiones que fueren del resorte del Ejecutivo. quedando, por lo tanto, intactas las disposiciones que deba dictar el Congreso, en uso de las facultades que le atribuye el artículo 73 constitucional, para revisar la cuenta anual que debe presentarle el Ejecutivo.

Institución nueva entre nosotros, en tanto que unifica y concentra la supervigilancia de fondos y gastos, aunque vieja en sus principales atribuciones, se han buscado antecedentes históricos más o menos directos de esta forma de inspección fiscal, y se ha encontrado algo parecido en la administración de la casa de Borgoña, pero aniquilada en el siglo XV, esta competidora de la descendencia Capeta yanexados a la Corona de Francia, por Luis XI, sus territorios, riquezas y soberanía, el valor de sus institucienes como precedente de las establecidas en México, en el siglo XX, es muy poco apreciable. Más cercana se encuentra la separación de las funciones de fiscalización de los gastos públicos, de la de dirección general de las finanzas, operada por Luis XIV, por consejos de Colbert, en vista del mal resultado que había dado la intendencia general de Hacienda en manos de Fouquet. "Hasta entonces, el Superintendente disponía de los fondos del Tesoro, con su sola firma, lo cual permitió a Fouquet, derrochar la Hacienda y engañar al Rey, por medio de estados falsos, para enriquecer a Mazrino y enriquecerse él mismo, y le permitió emplear dieciocho millones en el embellecimiento de su tierra de Veaux, que eclipsó en esplendor a todos los palacios y castillos de Francia."13

El Contralor de Colbert, a través de la Ordenanza de Intendencias, que afrancesó el gobierno de Nueva España, como resultado del dominio en la Metrópoli, de la Casa de Barbón y de la difusión de la culo tura francesa, es como decía, un precedente más cercano. Pero desde antes ya se ejercía en el régimen genuino español, el cargo de Veedor, de los cuales el primero en México fue Pedro Almindez de Chirinos, en 1524.

La función de fiscalización de los gastos, es, por tales datos, muy antigua y aparece dondequiera que se presente introducir el orden y los buenos principios de administración; así en los Estados Unidos con el-Comptroller, que en Europa Continental, con los Tribunales de Cuentas.

Pero la institución mexicana no puede confundirse con el comptroller americano, alto funcionario del Departamento de la Tesorería, un peldaño abajo del Tesorero, en cuanto a sueldo, por lo menos, ni con los Tribunales de Cuentas del régimen colonial y de los gobiernos conservadores de las naciones europeas. Porque éstos constituyen jurisdicciones administrativas, desconocidas en nuestro derecho público actual, y aquél forma parte del Departamento del Tesorolé, careciendo de la independencia de nuestro Contralor, que es una entidad administrativa de funciones propias, agente directo e inmediato del Presidente de la República. Esta es una caractenstica de nuestra ContralorÍa. La institución que se' llegó a creer exótica, resulta, por lo contrario, algo propio de nuestro derecho público.

Otra característica del Departamento creado por el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, es la supervigilancia del funcionamiento de las demás dependencias del Ejecutivo, para alcanzar su mayor eficiencia y menor costo.

Estos son los rasgos característicos de la Contralorfa, nacidos de las naturales exigencias de una época de reconstrucción de la Administración PÚblica, en que el Jefe del Ejecutivo, electo por el pueblo, y ante él obligado a cumplir su programa de gobierno, ejerce una supervisión de la Administración y tiene un eficaz agente para imprimir a la máquina burocrática la dirección necesaria.

Las demás funciones de la ContraloríÍa vuueron de oficinas ya existentes a concentrarse en una sola, estando la novedad solamente en los métodos de trabajo. Los artículos transitorios de la ley orgánica especial de Contraloría, de dieciocho de enero de 1918, nos dicen cuáles son estas funciones y de qué oficinas se tomaron. El artículo lo. transitorio dice que pasa a Contraloría, el Departamento de Contabilidad y Glosa, de la Secretaría de Hacienda; el artículo 20. le transfiere los Visitadores de Hacienda, que

13 Cantú. XXXI. 61.

14 History and analysía of the Constitution of the United States, by Natharúel C. Towle.

dependían de la Tesorería General de la Nación; el artículo 30. le atribuye la glosa y liquidación de las oficinas recaudadoras o pagadoras, o las especiales de la Dirección de Aduanas, del Timbre, de la Casa de Moneda, de Correos, de Telégrafos y de la Tesorería General.

Todas estas oficinas refundidas en la Contraloría, funcionaban, de años atrás, crecidas por diversas leyes, y su manejo era exclusivo del Poder Ejecutivo. La Contraloría es, pues, una reorgamaación del trabajo tradicional del Ejecutivo, por la concentración .de funciones dispersas, con la novedad de ser la oficma concentradora, agente directo del Presidente, bajo la responsabilidad de éste, y de ejercer una supervigilancia sobre los ramos Administrativos, para informar al Presidente, en busca de una mayor eficiencía de los servicios públicos.

Veamos en qué forma se desempeñaba, de antaño, o se pretendía desempeñar, en el seno siempre del Ejecutivo y con carácter meramente administrativo, la inspección de fondos y la contabilidad y glosa de las oficinas del mismo Poder.

La Ley de 16 de noviembre de 1824, primera que emprendió la organización de las oficinas hacendarías, y que se llamó "de arreglo de la Hacienda Pública," estableció un Departamento de Cuenta y Razón, dependiente de la Secretaría de Hacienda, para formular los Presupuestos y la cuenta general de todos los ramos de Hacienda de la Federación y de la inversión de *SUB* productos, "que el Ministro ha de presentar anualmente al Congreso," según rezaba el artículo 13 de dicha ley.

La inspección de los gastos por hacer, correspondía al Tesorero General, llamado entonces Ministro de la Tesorería, bajo la responsabilidad que establecía el artículo 21, con la obligación de que si se insistía en ordenar algún gasto que hubiera sido observado por el Ministro de la Tesorería, éste daba cuenta al Congreso.

Tal sistema fue destruído por la Ley de 26 de diciembre de 1830, que suprimió el Departamento de Cuenta y Razón, siendo en adelante la Tesorería la que formaría la cuenta anual y recibiría las cuentas de las demás oficinas. El principio que había informado la Ley de 1824, que la glosa debe hacerse por otra oficina que la distribuidora de los fondos, fue arrastrado por las banderías políticas; y en el desorden administrativo que siguió a aquella época, no es raro que nada importante se haya hecho, sino fue en el sentido de aumentar la confusión, como hizo la Ley de 1831, sobre la Dirección General de Rentas, y la de 26 de noviembre de 1853, en que el partido conservador cristalizaba una de sus aspiraciones, de imitación colonial, creando el Tribunal de Cuentas; pero al triunfo de la Revolución de Ayuda, por decreto de 10 de octubre de 1855, se derogó el anterior. Al restablecimiento de la República, en 1867, se intentó reorganizar la Hacienda, trahajando meritoriamente con tal fin, el Secretario del ramo, don Matías Romero, lográndose ya la uniformidad de las cuentas y la formación de una cuenta anual. En 1881 se expidió la Ley de 30 de mayo, que acabó de implantar en la contabilidad fiscal, el sistema de 1830, de la concentración, en manos de la Tesorería, bajo la dirección administrativa del Ministerio de Hacienda, estableciéndose la glosa preventiva de las cuentas, en la Tesorería General.[15]

Ese sistema, que había funcionado desde 1830, fue derogado por la Ley de 23 de mayo de 1910, que volvió al de la Ley de 1824, creando la Dirección de Contabilidad y Glosa, cuyas funciones fueron separadas del acerbo informe que hasta entonces constituía la Tesorería General, con la concentración y distribución de fondos, inspección general y glosa de las cuentas.

No obstante, conservó aquélla la inspección, que le fue definitivamente cercenada, al crearse la Contraloría, debiendo quedar con meras funciones de Cajero, y siendo la Contraloría el Contador, Inspector y Glosador General. Las leyes de 1824, de 1910 y de 1918. inspiradas en los mismos principios, son las etapas de una evolución efectuada dentro del Ejecu-

15 A. Híjar y Haro. Administración y Contabilidad Fiscal. Pág. 55.

tivo, el cual operando la concentración de las cuentas de sus agentes y empleados, vigilando los gastos de todas las oficinas, dictando reglas para la contabilidad fiscal, estableciendo formularios, recabando informes, formando estados y teniendo a la vista la situación financiera de la Nación, que son los fines de la Contraloría, no sale de la atribución que le fija la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución: ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Pero, ¿por qué hacer de la Contraloría un Departamento autónomo? Desde el punto de vista de los principios constitucionales, ya quedó demostrado que es legal la creación de los Departamentos Administrativos, así como también, que esa autonomía no existe, sino que hay la' responsabilidad del Presidente, que es la verdadera personalidad política de todo partido o grupo en el poder, y que la llamada responsabilidad ministerial, exigible por el impeachement. es casi nominal, importando muy poco para el juego real y verdadero de las 'instituciones, que pueda o no exigirse respecto de un Departamento. Cuando se encuentre la fónnula de hacer efectiva la responsabilidad política de los Secretarios de Estado, aun contra el apoyo moral del Presidente, entonces sí será tiempo de preocuparse por el problema de si este ramo, o el otro, debe estar bajo la responsabilidad del Presidente o colateral de un Secretario.

Pero volvamos a la interrogación antes formulada sobre autonomía de Contraloría. Dos medios había de reducir ésta a responsabilidad ministerial: agregarla a una Secretaría, Hacienda sería la más indicada, o elevar a Secretaría al propio Departamento. Ambos recursos encontrarían un escollo, común: El Contralor Ministro, tendría por motivos constitucionales, mayor libertad en el desempeño de sus funciones, por razón de sus responsabilidad ante las Cámaras; y esa mayor libertad de acción, aumentaría sus compromisos con los demás Secretarios, con los jefes militares, con todos aquellos a quienes pudiera afectar una resolución adversa del Contralor sobre algún gasto. Este funcionario cuyo criterio no debe ser turbarlo por otros móviles que los de la más acrisolada rectitud y aun rigidez, en bien del servicio público y de la pureza en el manejo de fondos, se vería asediado, bloqueado, por gente de la política, para torcer sus resoluciones, ya sobre responsabilidades, ya sobre demora o calificación de algún pago; personalidades llamadas influyentes a las que tal vez el propio Secretario-Contralor necesitaré para afianzar su posición política, y entonces, o cedería a tales acechanzas y se habría perdido toda eficacia en su labor, o se mostraba rígido, inflexible y se haría odioso, concluyendo por sucumbir ante sus enemigos. Esto sucedería en razón de que su responsabilidad propia ante las Cámaras, haría creer a todo el mundo, que sus resoluciones serían dictadas por él mismo, salvo casos excepcionales de acuerdo presidencial, y que sus resistencias serían hijas de mala voluntad hacic el interesado. Todo este cúmulo de pasiones que herviría en torno del Ministro Contralor, haría ineficaz su gestión. O bien, por el contrario, el Contralor Ministro lograba imponer su predominio; todos se *le* someterían para obtener su aquiescencia, y entonces se rompería el equilibrio político. El Ministro Limantour cifró su prepotencia en la revisión que hacía de todo gasto; así en ferrocarriles, edificios públicos, armamentos y equipo, creación de escuelas, todo dependía del visto hueno del Ministro.

El Contralor, simple jefe de Departamento, agente del Presidente, está escudado en todos sus actos, con su falta de personalidad política; a todo solicitante de pagos indebidos, desde el Secretario de Gobernación abajo, puede contestarle que dará cuenta al Presidente, que él de por sí nada puede conceder ni negar, y que el Presidente ha acordado en talo cual sentido. El Contralor queda así, acorazado contra todo ataque personal, aun del propio Secretario de Gobernación, que es en nuestro régimen el más encumbrado personaje del Ejecutivo, después del Presidente. Y esta coraza del Contralor, es cerrojo del Tesoro PÚblico y defensa de la moral administrativa.

Pero, se objeta, puede el Presidente dictar alguna orden de pago indebido, y el Contralor, Jefe de De-

partamento, no tiene fundamento constitucional para resistirla, debe someterse o dimitir; pero corno lo segundo, es humanamente menos probable', obedecerá, y el saqueo del Tesoro se efectuará sin remedio. Esto es cierto, pero también lo es que, como hemos venido observando, los Secretarios, de hecho, aunque comprometan su responsabilidad política, no resisten al Presidente, porque saben que la fuerza política de éste, los pone a cubierto de toda responsabilidad.

Además, en asuntos que se relacionan con el juego de nuestras instituciones, tales como son y no como están escritas, bueno es repasar la historia y ver cómo los derroches de la Hacienda Pública no han venido, y esto en cien años, de órdenes inmorales de los Presidentes, ni la salvación del Tesoro Nacional ha surgido de resistencias del Tesoro o del Secretario de Hacienda a órdenes insistentes del Presidente. Salvo los casos de Santa Anna, González y Huerta, y quizá algunos jefes militares del período de anarquía, ni Victoria, ni Guerrero, ni Bustamante, ni menos Herrera, de la Peña y Arista, o Comonfort, Alvarez, Juárez, o Lerdo de Tejada, no fueron rapaces ni vieron por su enriquecimiento personal. El despilfarro del Tesoro no viene de arriba, por lo general, sino de los de abajo; y contra éstos, el Contralor, bajo la égida de la responsabilidad presidencial, es un baluarte inexpugnable. Al Presidente lo cuida el Congreso, que revisa la cuenta del Ejecutivo; pero un Secretario de Hacienda o un Tesorero, al fin y al cabo, nombrados por el Presidente y removibles por él, no le presentarían mayores resistencias que el Contralor, en la organización actual, para un gasto indebido. Creer que hubiera un Presidente que se dejara denunciar al Congreso por un subordinado del Ejecutivo, en uso de la facultad que la ley de 1824 concedía al Ministro de la Tesorería, de comunicar a la Cámara el caso de verse obligado a hacer un pago indebido y observado por él, es desconocer nuestra historia, la psicología de gobernantes y burócratas y la forma en que aquéllos se hacen obedecer y éstos se apresuran a hacerlo. Tal facultad es preciosa en las naciones en que la revisión de los gastos por hacer, está encomendada a una autoridad independiente del Ejecutivo y nombrada por el Congreso. Así, muy bien está esa facultad en al artículo 14 de la Ley de Organización del Tribunal de Cuentas de Bélgica, porque los miembros del Tribunal son nombrados por la Cámara de Diputados y revocables por ella. Pero en México. a menos que se cambie la cenetitución íntima del gobierno, los gastos que ordenen al Ejecutivo no pueden ser visados previamente por autoridad alguna de fuera del propio Ejecutivo, quien, repito, tiene que dar cuenta de todo anualmente al Congreso, y entonces será cuando éste intervenga.

Decía antes que si la Contraloría no es útil para cuidar al Presidente, como tampoco lo fueron la Secretaría de Hacienda ni oficina alguna que dependa del Ejecutivo, en cambio, la Contraloría sirve para algo que no servían la Secretaría ni la Tcsorerfa, y es para contrarrestar la presión de los políticos, para tener aptitud de observar órdenes de pago, aunque vengan de Ministros y altos funcionarios. De julio de 1921 a agosto de 1922, la ContralorÍa observó mil cuatrocientos treinta y ocho libramientos, con valor de trece millones, novecientos noventa y siete mil, cuatrocientos diecinueve pesos once centavos y órdenes de pago con un valor de doce millones ochocientos ochenta y un mil novecientos noventa y siete pesos, cincuenta centavos; en conjunto, evitó que se malgastaran veintiséis millones, ochocientos setenta y nueve mil, cuatrocientos dieciséis pesos, sesenta y un centavos, o sea como sesenta mil pesos diariamente. Aunque no cuide al Presidente que es difícil se deje cuidar de un subordinado suyo Llámesele Tesorero o Secretario, la Contra1oría cuida a todos los demás, y ya es mucho hacer.

Sus funciones son meramente admnistrativas; siempre, desde 1824, han correspondido al Ejecntivo y en nuestro sistema de gobierno, de separación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no podrían los actos de Contraloría ser ejecutados por otro poder que el Ejecutivo mismo.

Aun en las naciones de gobierno parlamentario, el control de las Cámaras no debe perturbar la acción administrativa; el control es indirecto, ex post facto. "Los medios más eficaces que pertenecen a las Cámaras para ejercer su derecho de control sobre el

gobierno, son indudablemente la discusión y voto anual del presupuesto, así como la discusión y el voto de las cuentas ministeriales: La Cámara vigilará el funcionamiento de los servicios públicos, bajo la sanción de la responsabilidad ministerial; pero no puede, ni por sí, ni por sus comisiones, ejecutar actos que entren en la competencia de los funcionarios afectos a estos servicios."16

La Cámara no podría ser Contralor, como podría ser Tesorero General ni Ministro Plenipotenciario ni General en Jefe de un Ejército.

y no sólo constitucionalmente, sino de hecho, las Cámaras, a pesar de toda su buena voluntad y patriotismo, no están capacitadas para una labor ejecutiva. Durante la guerra mundial, la Cámara francesa, quiso ejercer un control administrativo y fracasó.I?

La Contraloría, no puede trasladarse del Ejecutivo a otro Poder, porque este sería el Poder Unico, contra la fórmula fundamental del artículo 49 de la Constitución.

V

LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Esta institución, que desempeña funciones técnicas de contabilidad, es tomada algunas veces erroneamente, como análoga a la Contraloría. Pero desde el punto de vista jurídico, las atribuciones de una y otra tienen fundamentos y valor enteramente distintos; por este motivo, conviene estudiar la naturaleza de esta importante oficina, dependiente de la Cámara de Diputados.

La Constitución en su artículo 73-XXIV, Iacultа al Congreso para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en el artículo 74-11, atribuye a la Cámara de Diputados, exclusivamente, "vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor." La Constitución de 1857 tenía análogos preceptos, de los cuales, el relativo a vigilancia lo había recibido de las anteriores; así vemos idéntico texto en la fracción 1 del artículo 69, de las Bases Orgánicas, y en el 52·1 de la Tercera Ley. En la Constitución de 4 de octubre de 1824, ya no encontramos tales disposiciones; no se habló de Contaduría Mayor; se fijó la atribución del Congreso, de tomar cuentas al Ejecutivo, de igual manera que las posteriores leyes constitutivas lo han seguido haciendo, pero no se indicó cosa alguna relativa al ejercicio de esa facultad ni a la oficina auxiliar de la misma. No fue, pues, la Constitución de 1824, la que introdujo en nuestro derecho público esa institución, aceptada después casi por todos los regímenes de México.

El primer precedente legislativo de la Contaduría Mayor de Hacienda lo encontramos en la ley de 26 de noviembre de 1824, sobre arreglo de la Hacienda Pública, que estableció el sistema fundamental de administración hacendaria de la Nación, dividléndala en tres ramos principales: manejo directo de los fondos públicos, a cargo de la Tesorería; fiscalización de ese manejo por medio de una cuenta anual a cargo del Departamento de Cuenta y Razón, quedando a la 'I'esorerfa, ciertas funciones de fiscalización, de los gastos, y revisión de esta cuenta por el Congreso, quien se valía de una Contaduría Mayor, vigilada por una Comisión; dicha oficina practicaba el examen y glosa de las cuentas anuales que debería presentar el Ministro de Hacienda. Después de esta ley vinieron las nuevas Constituciones hablando de Contaduría Mayor, como de cosa sabida y que no valía la pena de repetirse. La Ley Orgánica actual, de 6 de junio de 1904, le impone la obligación de verificar si los cobros y gastos se hicieron con la autorización necesaria, si unos y otros Se hallan debidamente comprobados, y si hay exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.

La Ley de 1824 nos da la primera idea que tuvieron los legisladores mexicanos acerca de tal institución, y esa idea siguió incorporada al pensamiento de las Constituciones siguientes; ya en 1836 se tenía en la Contaduría el concepto que había dado la ley de arreglo de la Hacienda Pública. Es, por lo tanto, muy interesante dilucidar cuál fué la noción de Contadu-

16 Dugult. OS. cit. 446-450.
17 Duguit. Ob. cit. 454.

ría Mayor, que se tuvo en 1924, porque ese concepto nos servirá para explicar los textos constitucionales de 1836 y siguientes, salvas las novedades que leyes posteriores hubieren introducido en dicho concepto y que nos irán marcando la evolución de esa idea, a través de los textos reglamentarios ya que los orgánicos han sido tan parcos en la materia.

La Contaduría Mayor de Hacienda, según el artículo 27 de la Ley de 26 de noviembre de 1824, hacía examen y glosa de las cuentas anuales del Ejecutivo, presentadas por el Ministro de Hacienda, y era a su vez vigilada por una Comisión del Congreso.

De aquí podemos deducir dos consecuencias: la. la Contaduría no intervenía en el movimiento diario de los fondos ni vigilaba los gastos; y esperaba a que estuvieran hechos, no solamente los gastos del año, sino la cuenta de ellos y a que ésta fuera presentada por el Ministro de Hacienda; 2a. la Contaduría era una dependencia del Congreso. Para obedecer esa ley, era necesario que el Ejecutivo formara la cuenta de sus gastos, que sería luego examinada por la Contaduría; y la formación de esa cuenta estaba encomendada al Departamento de Cuenta y Razón, que suprimido años después, surgió de nuevo en el Departamento de Contabilidad y Glosa, creado por la Ley de 1910, para venir en 1918 a formar la piedra angular de la Contraloría. He aquí, cómo la idea genérica de la Contaduría Mayor fue bermana gemela de 10 que, andando un siglo, es la actual Contraloría. La oposición que ha creído encontrar entre ellas cierto espíritu de suspicacia, poco a propósito para interpretar las leyes, quede, desvirtuada por completo por la historia de ambas instituciones. Desde 1824 se concibió la idea de esas dos oficinas, y no únicamente coexistiendo, sino haciendo una, en el seno del Ejecutivo, un trabajo de glosa, que revisaría la otra, en relación directa con el Legislativo. Para usar las palabras consagradas, diremos que una glosa es preventiva, y la otra es glosa definitiva; podríamos agregar que una es labor de policía administrativa, y la otra de policía judicial, aunque mutatis mutandis, diríamos de policía parlamentaria, que si no es análoga a la judicial, para el propósito de fijar la distinción de dos nociones que se han llegado a confundir, sí presenta ciertos rasgos que dejan, en mi concepto, muy claras las ideas y en su lugar a cada una de las dos instituciones diversas, de las cuales ninguna podría hacer el trabajo de la otra. Si la Contaduría pretendiera formar la glosa preventiva y llevarla contabilidad fiscal, nuestro sistema constitucional habría perecido; no existiría la división de Poderes, el Legislativo sería Ejecutivo, o más bien dicho, dada la sociología mexicana, el Ejecutivo sería también Legislativo, y estaríamos en un Gobierno dictatorial. Por lo contrario, si la Contraloría hiciera la glosa única de las cuentas de la Tesorería, la prerrogativa del Legislativo de cerciorarse por sí mismo, del gasto del producto de las recaudaciones que él ha autorizado, se acabaría, y la omnipotencia del Ejecutivo sería incontrastable.

La doble organización para la glosa, o sean las oficinas glosadoras de Contraloría y las de la Contaduría, son una necesidad de la división de trabajo. De Inglaterra, país de libertad política y en cuya organización administrativa necesariamente debe reflejarse la capacidad para los negocios que tienen sus clases directoras, dice Wilson: "Los gastos del pasado son examinados de otra suerte. Hay un procedimiento doble de comprobación de cuentas; un servicio civil (Audit Departament oí the civil service), que forma parte, por otro lado, de la organización permanente de la administración, y que tiene por misión examinar las cuentas y documentos justificativos del total de gestos; hay, en segundo lugar, un Comité especial nombrado cada año por la Cámara para revisar las cuentas del Departamento de comprobación de cuentas."18

Tenemos, en consecuencia, dos operaciones de glosa. Respecto de una de ellas, la que practica la Contraloría, ya vimos en otro lugar, que es preventiva y administrativa; veamos ahora cuál es el verdadero carácter de la revisión que hace el Legislativo de las cuentas anuales del Tesoro; cuál es el fin que se persigue, sacando de un Poder a otro, actos que por motivos generales de conomía de tiempo, de trabajo

lB Oh. cit. 117.

y de dinero, parece debieran estar dentro de uno solo de lo. Poderes.

En mi concepto, la eficiencia técnica de una oficina de contabilidad, estriba en la aptitud del personal, y en su honorabilidad, así como en la organización del trabajo. Ahora bien, respecto de los fondos públicos, una sola oficina podría poseer esos caracteres: estar bien organizada, y tener empleados competentes y honrados. El Ejecutivo, que maneja los fondos, debería, por razón natural, llevar su contabilidad y a la vez exigir a sus subalternos que se sujeten en los pagos a ciertas reglas, como no exceder de la partida del Presupuesto, pagar con orden de autoridad competente, requerir comprobantes, etc. Pero, aun cuando la contabilidad del Ejecutivo esté en las manos más puras y más aptas, trabajando en una oficina organizada admirablemente, el Legislativo no se despojaría de la facultad que le da el artfculo 73-XXX, de la Constitución.

La historia de los orígenes de tal prerrogativa nos muestra que ésta ha venido al derecho público, a semejanza de la facultad de decretar impuestos, reservada ahora al pueblo o sus representantes, como una de las conquistas de los pueblos sobre el poder absoluto de los reyes, que anteriormente decretaban las contribuciones y disponían de ellas a su arbitrio. Desde que los reyes tuvieron que convocar a sus súbditos para pedirles dinero, el poder absoluto dejó de existir, en principio; cuando tuvieron que dar cuenta del manejo de ese dinero, la evolución estaba concluída, el pueblo era el señor y recibía pleito homenaje, en las cuentas del gasto de su dinero. Por este acto, la verdadera fuerza política marcaba indeleblemente a su titular.

Los escritores de derecho constitucional no dan carácter administrativo a la revisión por las Cámaras, de las Cuentas del Ejecutivo. Duguit, dice: "Los dos medios más eficaces que pertenecen a las Cámaras para ejercer su derecho de control sobre el gobierno 80n seguramente la discusión y el voto de las cuentas de los Ministros."19 Y este control afecta las relaciones más fundamentales de los Poderes. Esmein, asienta que: "uno de los rasgos distintivos del gobierno parlamentario es un control constante ejercido por el Parlamento sobre los Ministros."20

De estas premisas Se puede ya concluir que la revisión de las cuentas es un acto político; una prerrogativa del Legislativo, en el carácter que se atribuye de representante del pueblo y órgano de la soberanía nacional más en contacto con la fuente de ella.

y resultado de ese alto carácter constitucional y político de tal prerrogativa es que no se la puede delegar, sino que debe ejercerse siempre por la propia Representación Nacional. Mucho menos puede concebirse una oficina permanente, de carácter administrativo y por su propia naturaleza, de inferior rango que el Ejecutivo electo por el pueblo, para que juzgue los actos de dicho Poder. El Congreso no puede descargarse de una función que le compete, por el desarrollo histórico de las instituciones y la lógica de los principios constitucionales. No está en su facultad crear una oficina administrativa con facultades de revisar los actos de un Poder y dictar resoluciones de propia autoridad; éstas quedan reservadas al otro Poder. Un Poder juzga al otro; muy bien. Un empleado de simple nombramiento dicta resoluciones sobre actos de un Poder electo por el pueblo; un contrasentido.

El texto primitivo de la Constitución de 1857, fijó estas ideas en un sentido más apropiado que las leyes posteriores. En su artículo 75, ordenaba que la cuenta anual del gobierno pasara "a una comisión compuesta de cinco representantes, que será nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo período."21 Hay que recordar que ya entonces se aceptaba la existencia de la Contaduría, pero la función revisora del detalle se encomendaba a una Comisión del Congreso; de suerte que la Contaduría quedaba sin una función constitucional, venía a ser meramente auxiliar para las operaciones técnicas de contabilidad.

19 Droít. Const, 446.

20 Elementos de Droít. Const. IL 443.

21 Zarco. n. 448-449.

Es cierto que es una labor muy grande y casi imposible para una Cámara, pero la ley a nadie más que a ésta encomienda esa revisión y nadie más que ella puede hacerla. Es una función política, una prerrogativa de la Representación nacional, que no puede delegarse; o se hace por quien tiene facultades legales o no se hace.

Ese cúmulo de trabajo que exigía el sistema de 1857, fue lo que probablemente indujo a reformarlo de manera subrepticia por la legislación reglamentaria; así fue como en la ley de 30 de mayo de 1881, se distinguió la revisión constitucional por la Cámara, y la glosa técnica. por la Contaduría, distinción que no hacía la Constitución, la cual se refería a la revisión total de la cuenta por la Cámara.

La reforma constitucional de 13 de noviembre de 1874, que al crear el Senado tuvo que establecer atribuciones exclusivas de una y otra Cámara al referirse a la cuenta del Ejecutivo, no estableció ya la Comisión Revisora de los cinco Diputados, pero tampoco limitó la revisión de la cuenta en la forma en que lo hizo la ley de 1881. Siguiendo la idea expresada, de división de la revisión en dos funciones, el artículo 30. de esta última ley prevenía que se presentaran a la Cámara cinco estados de cuenta, no ésta misma, entretanto que el artículo 10 ordenaba que la Tesorería formara la cuenta general, con sus comprobantes para someterla al examen y glosa de la Contaduría. Los estados servían para la revisión de la Cámara, previo estudio de la Comisión de Presupuestos, la cual decía el artículo 27, debería limitar su examen a estos tres puntos únicamente: si se habían cobrado impuestos por todos los capítulos de la ley de ingresos; si no se había excedido de las partidas del de egresos, y si existía correspondencia entre los valores totales y los parciales; vistos tales puntos y no encontrando la Comisión responsabilidades ministeriales, propondría a la Cámara que se admitiera la cuenta. Para esta conclusión no obstaban algunos defectos de forma, porque la Comisión los dejaba para ser aquilatados y subsanados en la glosa de la Contaduría.

La Comisión y la Cámara veían, aaí, la cuenta del Ejecutivo, en una especie de panorama a vuelo de pájaro, y así también resolvían sobre la responsabilidad de los ministros, mientras que la Contaduría practicaba la glosa técnica, por facultades propias.

La ley orgánica de la Contaduría, de fecha 29 de mayo de 1896, formulaba la competencia de ésta, otorgándole facultades por propio derecho para glosar las cuentas, formular observaciones y reparos, consignar a los responsables y expedir finiquitos a la Tesorería, independientemente de acuerdo alguno de la Cámara de Diputados y en ejercicio de una función propia de aquella oficina. Vino después la ley de 6 de junio de 1904, más completa y metódica, pero también precisa en cuanto a aliviar a la Cámara de su labor revisora, dividiendo ésta en dos clases: la que le atribuía la ley de 1881, que correspondía a la Comisión de Presupuestos, estaba basada en un informe del Contralor sobre los estados de la cuenta, y la técnica, independiente de la anterior, según el artículo 40. y que correspondía a la Contaduría, quien también expedía los finiquitos al terminar sus operaciones y sin previo acuerdo de la Cámara.

La revisión de los estados por la Cámara tenía por objeto establecer y exigir por ella misma "las responsabilidades civiles y las de carácter político" en que incurrieren los Secretarios de Estado mientras que la operación técnica miraba a exigir las responsabilidades de los empleados.

El sistema está de acuerdo con las bases del derecho administrativo de algunos países de Europa. "Es un principio fundamental de contabilidad pública la separación de las funciones de ordenador y las de contador; aquél determina la realidad y el monto de la deuda, imputa el gasto a un crédito abierto al efecto y da orden de pagarlo; el contador entrega a los acreedores las prestaciones debidas, según la orden. En virtud de este principio, las cuentas públicas se dividen en cuentas de administración o morales, que son las que presentan los ordenadores, y en cuentas de gestión, que son las de los contadores.... Las cuentas morales no están sometidas al control jurisdiccional del Tribunal de Cuentas."[22]

Pero en México, tanto la Constitución de 1857, cuanto la vigente, coinciden en que esta facultad de la Representación Nacional consiste en "examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo;" y además, la de 1917 extrema el rigor, aboliendo la práctica de la ley de 1881, de limitar esa revisión a ciertos puntos globales, sino que previene que dicho examen comprenderá "no sólo la conformidad de las partidas gastadas, con el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de esas partidas." De estos nuevos puntos de vista, el primero, la exactitud puede apreciarse por cualquiera; pero el segundo, la justificación de los actos del Presidente, ¿puede, acaso corresponder a alguien, que no sea uno de 10,8 otros Poderes constitucionales? Claramente se ve que sólo el Legislativo puede ejercer directamente esa prerrogativa. Podría, en último resultado, decirse que tal facultad es voluntaria, si el Legislativo quiere, la ejerce, en caso contrario, puede abetenerse de hacerlo, pero en tal supuesto, si opta por hacer la revisión, no puede el legislativo, descargarse de una función que le encomienda la Ley Fundamental, y por antecedentes tan explícitos, como el texto primitivo del artículo 75 de la Constitución de 1857 y de redacción tan clara como el correlativo actual, quedó en manos de la Cámara, ahora de las Cámaras, por haberse innovado el sistema anterior, según se ve del texto del artículo 73-XXX, de la omisión correspondiente en el 74-I1, y del dictamen de la Comisión de Constitución, que expresamente dijo: "La revisión de la cuenta pública del año anterior, que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General".23

El sistema constitucional es, en mi concepto, que la Contaduría examine la cuenta con su8 comprobantes, bajo la inspección de la Comisión, que rinda ésta su dictamen y acuerden las Cámaras en seguida, lo que creyeren conveniente. Una vez aprobada la cuenta, se expedirían 108 finiquitos, se harían las consignaciones y se tramitaría todo lo. demás; así se estaría dentro de la Constitución.

22 Georgin. Ceura de Droit Administrative. I. 134.

23 Diario de los Debates. 11. 227.

En el párrafo 1 de este estudio llamé la atención sobre la desorientación que hayal tratar de la Contraloría, y debe ampliarse la observación respecto de la Contaduría. De aquí nace la confusión de funciones tan distintas como son las de ambas oficinas, si no en su parte material, por tratarse de los dos casos de glosa, sí enel concepto jurídico de dichas operaciones, meramente administrativa la una, principalmente política la otra. Una reglamentación actual de la Contaduría debería fijar con toda precisión ese carácter de glosa que practica como auxiliar de la Representación nacional.

Pero, volviendo a las ideas erróneas que se han expedido, encontramos la afirmación que la Contaduría Mayor de Hacienda es un tribunal de cuentas.

Desde luego podemos observar que nuestro derecho administrativo, desde 1855 para acá, es extraño al concepto de tribunal administrativo alguno, al grado de que los abogados de ahora apenas en los libros extranjeros conocen a medias esa institución ajena a la mentalidad profesional. Desde hace más de medio siglo no existe en México ni la materia contencioso administrativa ni la jurisdicción contencioso administrativa ni los procedimientos contenciosos administrativos.

El Tribunal de Cuentas, donde lo hay, es una jurisdicción administrativa de excepción; el tribunal de este fuero, de derecho común, es el Consejo de Estado, que la Constitución de 1857 ya no admitió y que sería un contrasentido en nuestra organización del Poder Público. Los Tribunales administrativos tienen por fundamento el principio de que el Poder Judicial no puede examinar los actos del Ejecutivo, porque entonces éste se reputaría inferior a aquél, sujeto como estaría a su jurisdicción y a sus órdenes. Pero en México, sin establecer expresamente 8uperioridad de un Poder sobre otro, se encomienda, sin embargo, al Judicial conocer de todo acto de autoridad que viole alguna garantía constitucional. El Ejecutivo está sujeto, en consecuencia, a la jurisdicción de la Corte y Jueces de Distrito, en el amparo, que es la piedra angular de nuestras instituciones. Falta, por

lo mismo, en nuestro derecho, la concepción jurídica fundamental de la jurisdicción contencioso administrativa. Introducir esa idea es trastornar las bases de nuestro derecho público.

Por otra parte, los tribunales administrativos, entre ellos la "Cour de Comptes" de Francia, reeuelven sobre las cuentas, condenando a cubrir el débito de algún empleado, y esta sentencia es vista en casación por el Consejo de Estado.[24] En Bélgica, la Casación de las sentencias de la Cour de Comptes, compete a la Corte de Cesación del fuero común. Nada de esto se ve en nuestras leyes, ajenas por completo a la jurisdicción contencioso administrativa; ni hay recursos análogos contra los acuerdos del Contador, los cuales carecen de carácter jurisdiccional y sólo son administrativos. La Contaduría no es un Tribunal ni podrá serlo, porque no encajaría en nuestra organización política.

El error ha de tener uno de sus orígenes en la facilidad con que el decreto de 26 de noviembre de 1853, expedido por el partido conservador, llegado al Poder por el Plan del Hospicio, transformó la Contaduría en Tribunal, que con igual facilidad dejó de serlo, para tornarse Contaduría por el decreto de 10 de octubre de 1855, al triunfar la revolución de Ayuda.

Pero examinado el primero de ellos, se ve lo distante que está la Contaduría de ser Tribunal. Este juzgaba y sentenciaba, como juez, mediante los trámites de estilo de los juzgados, audiencias, traslados, eto., y sus fallos tenían apelación; de la nulidad y de la responsabilidad conocía la Suprema Corte; la sentencia causaba ejecutoria.

El decreto de 26 de noviembre de 1853, dijo: "La Contaduría se erigirá en Tribunal de Cuentas", y ellO de octubre de 1855, a su vez, estableció: "se deroga el decreto de 26 de noviembre de 1853". Pero, si así pasaba en la superficie, en el fondo había algo, más que un cambio institucional, había una revolución; la pugna del partido conservador, que cifraba su ideal en el resurgimiento de las instituciones coloniales, aparatosas, pesadas, y el partido liberal que exigía sencillez y facilidad en todo el mundo oficial. Por eso fue abolido el Tribunal de Cuentas y restaurada la Contaduría, creada desde 1824, también con el propósito de substituir las corporaciones coloniales con oficinas más expeditivas en su trabajo y de un carácter meramente administrativo. Era todo un nuevo concepto de derecho público y no simple espíritu de innovación.

Conocida la naturaleza de la Contaduría subordinada al Legislativo, para el ejercicio de una prerrogativa de éste, y la del Departamento de Contraloría subordinado del Ejecutivo, para la vigilancia inmediata de sus propias oficinas, vemos a la una glosando las cuentas anuales, ya completas, que le prepara la otra, y a ésta haciendo la preparación día a día. La primera, funcionando con el fin principal de ayudar al descubrimiento de responsabilidades, la segunda evitando que se incurra en ellas; aquélla, formando parte del engranaje político, mirando a la acción de un Poder sobre el otro, ésta a la acción del superior sobre sus empleados y con un carácter meramente administrativo. No puede haber entre ellas competencias de jurisdicción, de aspecto legal. No hay una doble función; hay dos funciones de sendos Poderes, que cuentan con las oficinas naturalmente necesarias, para sus respectivas tareas.

La carencia de un sistema de leyes orgánicas de la Contraloría, la Tesorería General, la Secretaría de Hacienda y la Contaduría Mayor, es origen de muchas confusiones que subsisten. Las leyes sobre la Tesorería y la Contaduría, expedidas cuando no hahía el Departamento de Contraloría, en parte son aplicables en su concepto íntegro, en parte aplicables mutatis mutandis, y en parte se entienden derogadas. De aquí creo que ha de surgir el casuismo y los conflictos, perjudicando la marcha armónica de la administración. Tal vez conviniera modificar los preceptos constitucionales, sobre contabilidad, y tomando en cuenta la experiencia bien comprobada, fijar la obligación del Congreso, de revisar la cuenta. anual dentro de un plazo real y prácticamente probable, para la presentación de la cuenta por el Ejecutivo, y poner de acuerdo ese nuevo plazo con el de la

24 Georgin. Cours de Droit Administrative. I. Pág. 143.

responsabilidad política que establece el artículo 113 constitucional, y luego, siguiendo siempre el sentido real de las instituciones, volver al sistema originario de la Constitución de 1857, que marcaba muy claramente la intervención directa del Congreso en la revisión de la cuenta, o exonerarlo de la revisión de gestión, para dejarle únicamente la política, por medio de los estados de cuenta, elevando, así a constitucional el sistema que ahora resulta ilegal, de la ley de 6 de junio de 1904.

Si se reputa el Congreso impotente para hacer por sí la revisión, es inútil seguir sosteniendo en la ley una obligación, que sólo existe para no cumplirse. Sin embargo, este camino, aunque práctico, disminuiría teóricamente la preponderancia del Congreso, y sería muy peligroso seguirlo. Por otra parte, no sabríamos con qué carácter se haría entonces la glosa técnica por la Contaduría, ya que como oficina auxiliar del Congreso, teminarfa su intervención, al concluir la de las Cámaras, lo que sucedería, al hacer éstas la revisión política.

La dificultad práctica en todo esto, ha estribado siempre en que la cuenta no es presentada oportunamente, y antes de intentarse una reforma constitucional, debería hacerse un esfuerzo supremo para ver si es posible cumplir con los plazos legales en esta materia, que es de tan alta trascendencia política.

Las cuestiones consiguientes serían: ¿puede la Contraloría concluir año por año, la cuenta del anterior, para los primeros días de septiembre? ¿Pueden las Cámaras, en el tiempo que transcurre del 1a de septiembre al 31 de diciembre, llenar su función, además de su labor permanente de legislar sobre todas las necesidades del país? Si hubo al establecer los plazos respectivos, un error de hecho, por creer mayor la eficiencia de las oficinas o menor el número y calidad de las dificultades que hay que superar, ese error debería enmendarse, para colocar a nuestra ley fundamental en el terreno de los hechos y hacer viable la práctica constitucional, porque el bien del país no puede estar sino en Ja verdad de las leyes y en la sinceridad de quienes las aplican.

BREVE NOTICIA SOBRE EL SISTEMA ADMINISTRATIVO QUE EXISTIA ANTES DE LA FUNDACION DE LA CONTRALORIA ESTABLECIMIENTO DE ESTE DEPARTAMENTO Y LOS PROPOSITOS QUE ANIMARON A LOS FUNDADORES

Puede considerarse como el primer ensayo serio que hizo el país en su vida independiente para organizar la administración de la Hacienda Pública y buscar la creación de una autoridad responsable: la ley de 26 de noviembre de 1824, por la cual se centralizó la dirección y administración de los caudales públicos, se estableció en el Ministerio de Hacienda un Departamento de Cuenta y Razón, y se encomendaron a éste las facultades y obligaciones de las Contadurías suprimidas que funcionaban con anterioridad, la foro mación de los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos, organizándose también la Tesorería General bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados para distribuir los fondos nacionales, hacer observaciones al Ejecutivo respecto de los pagos indebidos y glosar sus cuentas.

Por las leyes de 23 de octubre de 1830 y 20 de enero de 1831 fué derogado el sistema de centralización, extinguiéndose el Departamento creado por la ley citada en el párrafo anterior; dando una organización diferente a la Tesorería y estableciéndose la Dirección General de Rentas, encargada de inspeccionar .todos los ramos que se administraban por la autoridad federal y de formar el Estado General de Valores.

En 1837 se estableció el primer sistema en forma, pero las circunstancias de la época impidieron la foro mación de las cuentas, estado que duró casi hasta 1851, en que se dispuso que la contabilidad se llevara por partida doble, solo que se derogó esa disposición en el mes de abril de 1853.

responsabilidad política que establece el artículo 113 constitucional, y luego, siguiendo siempre el sentido real de las instituciones, volver al sistema originario de la Constitución de 1857, que marcaba muy claramente la intervención directa del Congreso en la revisión de la cuenta, o exonerarlo de la revisión de gestión, para dejarle únicamente la política, por medio de los estados de cuenta, elevando, así a constitucional el sistema que ahora resulta ilegal, de la ley de 6 de junio de 1904.

Si se reputa el Congreso impotente para hacer por sí la revisión, es inútil seguir sosteniendo en la ley una obligación, que sólo existe para no cumplirse. Sin embargo, este camino, aunque práctico, disminuiría teóricamente la preponderancia del Congreso, y sería muy peligroso seguirlo. Por otra parte, no sabríamos con qué carácter se haría entonces la glosa técnica por la Contaduría, ya que como oficina auxiliar del Congreso, teminarfa su intervención, al concluir la de las Cámaras, lo que sucedería, al hacer éstas la revisión política.

La dificultad practica en todo esto, ha estribado siempre en que la cuenta no es presentada oportunamente, y antes de intentarse una reforma constitucional, debería hacerse un esfuerzo supremo para ver si es posible cumplir con los plazos legales en esta materia, que es de tan alta trascendencia política.

Las cuestiones consiguientes serían: ¿puede la Contraloría concluir año por año, la cuenta del anterior, para los primeros días de septiembre? ¿Pueden las Cámaras, en el tiempo que transcurre del 1a de septiembre al 31 de diciembre, llenar su función, además de su labor permanente de legislar sobre todas las necesidades del país? Si hubo al establecer los plazos respectivos, un error de hecho, por creer mayor la eficiencia de las oficinas o menor el número y calidad de las dificultades que hay que superar, ese error debería enmendarse, para colocar a nuestra ley fundamental en el terreno de los hechos y hacer viable la práctica constitucional, porque el bien del país no puede estar sino en Ja verdad de las leyes y en la sinceridad de quienes las aplican.

BREVE NOTICIA SOBRE EL SISTEMA ADMINISTRATIVO QUE EXISTIA ANTES DE LA FUNDACION DE LA CONTRALORIA ESTABLECIMIENTO DE ESTE DEPARTAMENTO Y LOS PROPOSITOS QUE ANIMARON A LOS FUNDADORES

Puede considerarse como el primer ensayo serio que hizo el país en su vida independiente para organizar la administración de la Hacienda Pública y buscar la creación de una autoridad responsable: la ley de 26 de noviembre de 1824, por la cual se centralizó la dirección y administración de los caudales públicos, se estableció en el Ministerio de Hacienda un Departamento de Cuenta y Razón, y se encomendaron a éste las facultades y obligaciones de las Contadurías suprimidas que funcionaban con anterioridad, la foro mación de los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos, organizándose también la Tesorería General bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados para distribuir los fondos nacionales, hacer observaciones al Ejecutivo respecto de los pagos indebidos y glosar sus cuentas.

Por las leyes de 23 de octubre de 1830 y 20 de enero de 1831 fué derogado el sistema de centralización, extinguiéndose el Departamento creado por la ley citada en el párrafo anterior; dando una organización diferente a la Tesorería y estableciéndose la Dirección General de Rentas, encargada de inspeccionar .todos los ramos que se administraban por la autoridad federal y de formar el Estado General de Valores.

En 1837 se estableció el primer sistema en forma, pero las circunstancias de la época impidieron la foro mación de las cuentas, estado que duró casi hasta 1851, en que se dispuso que la contabilidad se llevara por partida doble, solo que se derogó esa disposición en el mes de abril de 1853.

Vino después un nuevo período de constantes agitaciones hasta la caída de la intervención y del llamado Imperio, después del cual, el 6 de agosto de 1867, se expidió una nueva ley en virtud de la cual la única oficina administradora y fiscalizadora era la Se. cretaría de Hacienda, de la que dependían exclusiva. mente todas las oficinas del ramo en lo económico, administrativo y directivo, quedando sujetas a la Tesorería General en lo concerniente a la recaudación y distribución de los caudales públicos.

Por la ley de 18 de noviembre de 1873 se dió un paso más hacia el perfeccionamiento del sistema administrativo, dividiéndose en dos partes la Cuenta que el Ejecutivo debía presentar anualmente al Congreso, comprendiendo la primera el Ingreso, la segunda el Egreso y quedando ambas comprobadas con el resumen de las cuentas particulares de las oficínas inferiores y, por último, el 30 de mayo de 1881 se expidió una nueva ley reglamentaria de la Tesorería General de la Federación, la cual, con sus reglamentos y disposiciones complementarias formó la legislación que estuvo vigente hasta quc se expidió la ley de 23 de mayo de 1910, que creó la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Como se ve, fuera del breve período de 1830 y 31 a 1837, se ha optado siempre en la administración del país por el sistema de centralización, el cual se estableció en forma, desde el año de 1867, perfeccionándose posteriormente por las expresadas leyes de 1873 y de 1881, que fueron ya dictadas en vista de las enseñanzas de la práctica, y la última especialmente, en un período de paz que hacía probable (Iue se pudieran cumplir todas las disposiciones que tendieran al perfeccionamiento de la Administración.

Sin embargo. esas leyes, con excepción de la de 1910, tuvieron el inconveniente de confiar a un solo alto funcionario, o sea al Tesorero General de la Federación, los servicios administrativos de fiscaliza. ción y de glosa, pues tuvo a su cargo tanto la ejecución de los gastos como su observación previa y su glosa posterior para la formación de la Cuenta General del Tesoro Público. El Tesorero General era también el Comisario de Guerra y podía observar las órdenes de pago que expidieran las Secretarías, inclusive la de Hacienda; pero si el funcionario que había girado la orden objetada insistía, entonces el Tesorero tenía que cumplirla, aunque quedando a salvo su responsabilidad personal. De todos modos eran amplío simas las funciones que conservó la Tesorería General de la Nación hasta el año de 1910 en que, por la conveniencia de separar las operaciones de pago de las correspondientes a sancionar los gastos efectuados, se creó la Dirección de Contaoilidad y Glosa, aunque dejando todavía ambas oficinas, ésta y la Tesorería General, dependientes de la Secretaría de Hacienda, y quedando aún a cargo de la Tesorería los servicios de inspección y de vigilancia y la fiscalización previa de los gastos, pues la Dirección de Contabilidad sólo tenía a su cargo la glosa de las cuentas y los trabajos resultantes de la misma, relativos a exigir que fueran solventadas las responsabilidades y que se satisfacieran las obsrvaciones que formulaba, concretándose por tanto su labor; a la revisión de hechos consumados.

En las condiciones indicadas y por el Decreto de 25 de diciembre de 1917, se creó el Departamento Administrativo de Contraloría, cuya ley Orgánica se expidió con fecha 18 de enero de 1918, con lo cual se independieron en absoluto las funciones administrativas de las de fiscalización y glosa, dándose así en firme el paso que, por razones de moralidad, había dado a medias la ley de 23 de mayo de 1910, al establecer la repetida Dirección.

En efecto, la institución de la Con traloría tuvo un gran fin moral, pues no fué sino la ampliación del principio de moralidad administrativa que buscó la "ley de 23 de mayo de 1910", al segregar de la Tesorería General de la Nación las funciones de "Contabilidad y Glosa", con lo que se consiguió que no fuera la misma oficina que distribuye los fondos y valores públicos, la que también calificara la justificación y la comprobación de las operaciones y observara previamente las órdenes de pago que conceptuara defeco tuosas; pero la reorganización fué incompleta, tanto porque todavía dejó a aquella oficina algunas facultades especiales, entre ellas las de vigiJancia e inspección de los empleados que de ella misma dependían, como porque puso a las dos oficinas encargadas de las funciones que se habían separado (Tesorería General y

Dirección de Contabilidad y Glnsa) bajo la dependeneia de la Secretaría de Hacienda, que tiene a su cargo la administración de la Hacienda Pública Federal y la que, en resumen, tuvo en sus manos todo el control administrativo y fiscal de los fondos públicos, siendo el ámbito único, no sólo para ordenar los pagos y gastos por medio de la Tesorería sino también para sancionar la inversión de los mismos, por medio de la Dirección de Contabilidad. De este modo fiscalizaba a todas les demás dependencias del Ejecutivo: pero ella misma pudo disponer a su arbitrio de sus gastos propios y convertirse realmente en la administradora única de todos los demás. Al crearse el Departamento de Contralorfa se dió, como queda dicho, en firme y sobre seguro el paso que había dado a medias la ley de 23 de mayo, para realizar el ideal de separar por completo las funciones de vigilancia previa en la distribución de fondos y de aprobación posterior de esas distribuciones, o sean las de "pago" y de "glosa" en términos generales, haciendo también que otra oficina distinta de la ministradora, fuera la encargada de procurar y vigilar el escrupuloso manejo de los fondos de la Nación. .

El Departamento de Contraloría depende directamente del Ejecutivo, como las demás Secretarías y Departamentos de Estado y no es ni superior ni inferior a los demás, sino que sencillamente tiene funciones DISTINTAS y por lo tanto forma una UNIDAD dentro de la UNIDAD que se llama "Poder Ejecutivo".

Pretender, como alguien ha dicho, que las funciones de la Contraloría se pasen a la Contaduría Mayor de Hacienda, sería mutilar el organismo de que dispone el Ejecutivo para el debido funcionamiento de su máquina administrativa, porque se trata de dos poderes distintos, de dos entidades que fungen separadamente conforme a nuestro régimen constitucional.

Ejecutivo, ya que el ideal para la Patria es una "organización que asegure la libertad de todos los organismos" y el Poder Ejecutivo, que es una entidad de nuestro sistema político, y por lo tanto un organismo dentro de la organización del país, no sólo tiene derecho sino que 'aún está en la obligación de completar su funcionamiento para hacerlo lo más perfecto

El Poder Ejecutivo tiene la obligación de RENDIR CUENTAS al Poder Legislativo, que es el representante del pueblo, esto es, de la Nación, y cuenta (el Legislativo) con la Contaduría Mayor de Hacienda para que lo asesore respecto de este asunto, por lo cual puede organizarse ia Contaduría Mayor en la forma que se juzgue más conveniente para que llene su cometido; pero sin suprimir una dependencia del posible y, concretándonos al caso de la Contraloría, es una oficina indispensable en el engranaje de las oficinas o el conjunto de ellas que dependen directamente del Poder Ejecutivo, para que éste, dentro de sí mismo, se asegure de la buena administración de la Hacienda y los caudales públicos.

En términos generales, los trabajos de la Contealona pueden dividirse en tres grupos esenciales:

1.- Hacer el registro previo de todos los gastos tIue haya de efectuar la Federación y sancionarlos u observarlos, llevar la Contabilidad de la Hacienda Pública Federal, para lo cual tiene que concentrar y revisar las cuentas de todas las oficinas con manejo de fondos, y reglamentar y dirigir las contabilidades particulares de todas esas oficinas, a fin de buscar la uniformidad necesaria.

II.- Glosar las cuentas de todas las oficinas y Agentes de la Administración con manejo de bienes, intereses, valores o caudales públicos, y

111.- Vigilar de una manera constante y eficaz el manejo de todos los empleados de la Federación encargados de recaudar o distribuir fondos y hacer que cumplan con todas las leyes y disposiciones a las que deben sujetar sus procedimientos.

Tomado así a grandes rasgos el conjunto de funciones del Departamento y prescindiendo del importante servicio de la Deuda Pública y de muy numerosas subdivisiones que, aun cuando darían la idea completa de su organización, abarcarían gran espacio, resulta que la primera parte está encomendada en lo general a la Contaduría, la segunda a las Auditorías de Glosa y la tercera al Servicio de Inspección.

Los trabajos comprendidos en el primer grupo se desempeñan, bajo la dirección naturalmente del C.

Contralor, por la Auditoría de Libramientos, por la Contaduría del Departamento, que es la oficina netamente técnica en materia de Contabilidad, y por la Comisión Reorganizadora que tiene a su cargo, entre otras labores, la unificación de los s1stemas que se establezcan en toda la República para las oficinas con manejo de fondos y paca las foráneas de la propia Contralona.

Las labores comprendidas en el segundo grupo corresponden a las Auditorías de Glosa y son el elemento indispensable para poder exigir las responsabilidades en que incurran todos los empleados que tengan manejo de fondos y formular los asientos, con los cuales la Contaduría concentra las operaciones para formar la Cuenta General del Tesoro.

Los trabajos que se consideran a grandes rasgos comprendidos en el grupo tercero están de manera especial encomendados a la Auditoría de Inspección, cuyo servicio se ha ampliado de manera considerable en el presente año, complementándose también con las Auditorías Regionales que tendrán a su cargo los trabajos comprendidos en los dos últimos grupos, dentro de la demarcación que cada una corresponde.

Es una máxima ya vulgarizada que "vale más evitar la comisión de faltas y delitos que tener que corregirlas y castigarlas".

Pues bien, para tratar de poner en práctica tan sabio axioma, se ha procurado el completo funcionamiento de la Auditoría de Inspección y se han establecido las Auditorías Regionales, a fin de que, de manera más eficaz y oportuna, ejerciten su vigilancia en los mismos lugares en que se encuentren establecidas o de tránsito las oficinas y empleados con manejo de fondos o bienes de la Nación. Sin perjuicio de esto, cuando, a pesar de todo, se comete un delito, es consignado el responsable a la Autoridad Judicial, única que puede aplicar la ley e imponer al culpable la pena que le corresponda; pero todavía el Departamento presta el servicio de definir, de manera precisa, la responsabilidad de los presuntos reos del delito de peculado, hasta llevar al convencimiento de las Autoridades Judiciales que es fundada la presunción de la comisión de un delito y fijar el monto a que asciende el perjuicio causado a los intereses de la Nación.

Lo muy numeroso de los Administradores, Cajeros, Pagadores, Habilitados y Agentes que manejan fondos o bienes de la Federación en todo el país, hace necesario que también el cuerpo de Inspectores, dentro de la proporción racional, sea relativamente numeroso para poder ejercer la vigilancia que, corno se ha dicho, debe ser eficaz y constante sobre todos aquellos. No puede pretenderse que los empleados a quienes se confían intereses sean perfectos, porque si tal cosa, sería absurdo exigirla de un solo individuo, más imposible resulta pretenderlo de agrupaciones que están sujetas a las flaquezas humanas y sabido es que "mientras hubiere hombres habrá vicios". El mundo es lo que es y no lo que debería ser, y por este motivo se exigen fianzas, se ponen rejas en los bancos y se inventan cerraduras de seguridad para las cajas fuertes. La proporción de las visitas que resultan con observaciones de mayor o menor importancia pone de manifiesto que, si el servicio de vigilancia e inspección ha sido y será útil y conveniente en todo tiempo, es por desgracia en la actualidad del todo indispensable y contribuirá mucho a que paulatinamente disminuya el porcentaje de las irregularidades, pues ejecuta una parte muy importante de los esfuerzos que impende en conjunto la Contraloría para conseguir la moralidad en la Administración. De la concepción de una idea a su ejecución, media un gran trecho; pero puede asegurarse, sin empacho, que el ideal que persiguió la creación de la Contralorfa está en vías de realización y podrá alcanzarse el desideratum humanamente posible si se continúa vigorosamente el camino emprendido, con saber, voluntad y constancia.

Abarcando la Contraloría todo lo que pueda referirse a fiscalización y que por su establecimiento quedó por completo separado de la Secretaría de Hacienda, puede llegar al desiderátum, que consiste, no en volver imposible en absoluto que se corneta algún fraude contra el Erario, sino en hacer muy difícil que éstos se cometan, en estorbarlos, en evitarlos, en impedirlos, o, en fin, en descubrirlos prontamente cuando se han realizado, para buscar el inmediato castigo del responsable y de este modo tratar de que desaparezcan o, por lo menos, se reduzcan al míni-

mun humanamente alcanzable.

Paulatinamente ha ido mejorando sus servICIOS y organizándolos, no con la mira utópica de pretender, idealmente, que se cumpla de manera intachable Con el concepto abstracto de la honradez, del deber o de la virtud, sino que busca y consigue por medio de la constante vigilancia previa y de la escrupulosa revisión posterior, que todos los empleados que manejen fondos obren bien "sencillamente por el temor de que se descubra que obran mal", siempre que incurran en una falta. Dentro de esta relatividad y prosiguiendo vigorosamente el sistema de completa reorganización de la oficina que se ha emprendido con tanto empeño desde principios del presente año, se descartarán en lo posible, esto es, Se reducirán a un mínimun insignificante, las faltas y delitos que, ante la amenaza continua de ser prontamente descubiertos, sólo serán capaces de cometerlos los desatentados y los imbéciles.

La moral abstracta es difícil de comprender hasta para las personas de elevada cultura, por esto se recuerda literariamente la clase de ética de aquel convento "que era tan sublime que no la entendían ni el fraile que la explicaba ni lo discípulos que la oían". Esto significa en términos claros, que predicar la moral es poco práctico. En lugar de predicar que se obre bien por la sola bondad de los sentimientos y la conformidad con la razón natural, la fundación del Departamento de Contraloría tuvo por objeto poner un dique, una barrera a la corriente de inmoralidad administrativa, que se exacervó como una consecuencia espúrea del sacudimiento que tuvo que resentir todo el país, por su importantísimo movimiento libertario en aspiración al supremo ideal. Si por desgracia la corriente de inmoralidad a que se alude, en pasada época reciente, por la violencia de las fuerzas que la engendraron (influencia, poder, compromisos políticos, complicidad o participación de altos funcionarios) se convirtió en torrente que Como en el pensamiento del poeta "pudo saltar o desquiciar la valla", esto no significa que el vallador sea inútil, sino que había que segar las fuentes que originaron la impetuosidad de la corriente que lo saltó.

Sin perjuicio de sus funciones para unificar en toda la República los sistemas de las oficinas que manejan fondos, bienes, valores o intereses de la Hacienda Pública y de ser el conducto para que el Poder Ejecutivo cumpla con el precepto Constitucional de rendir cuentas a la Nación, es también un baluarte opuesto contra los errores y las debilidades humanas de los empleados a quienes el Erario tiene que confiar la recaudación de sus ingresos y la distribución de sus gastos.

Por fortuna en la actualidad, en que una honradez inquebrantable viene de lo más alto de la administración y tiene por fuerza que imponerse, que reflejarse y que encontrar eco en todos los ámbitos del país para bien de la Patria, el Departamento de Contraloría podrá llenar y llenará el alto fin de moralidad para que fué creado. Esos son, al menos, nuestros propósitos.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION

Enero de 1926

La idea de control, aplicada tanto a los negocios públicos como a los pnvados, —si bien es cierto que hasta los últimos años ha definido su verdadera naturaleza y sus propios límites- no debe considerarse como nueva dentro del sistema general de la administración. En efecto, basta que exista un sistema cualquiera que permita fijar, partiendo de los datos suministrados por la experiencia, planes para lo futuro, y establezcan, a la vez, procedimientos adecuados para vigilar la realización práctica de tales planes, para que se aplique, en términos generales, la idea de control.

Sentado lo anterior, no puede negarse que tanto en los negocios particulares como en aquellos que se relacionen con las entidades colectivas de derecho público, desde hace mucho tiempo viene aplicándose un sistema que, más o menos imperfecto, ha tendido

mun humanamente alcanzable.

Paulatinamente ha ido mejorando sus servICIOS y organizándolos, no con la mira utópica de pretender, idealmente, que se cumpla de manera intachable Con el concepto abstracto de la honradez, del deber o de la virtud, sino que busca y consigue por medio de la constante vigilancia previa y de la escrupulosa revisión posterior, que todos los empleados que manejen fondos obren bien "sencillamente por el temor de que se descubra que obran mal", siempre que incurran en una falta. Dentro de esta relatividad y prosiguiendo vigorosamente el sistema de completa reorganización de la oficina que se ha emprendido con tanto empeño desde principios del presente año, se descartarán en lo posible, esto es, Se reducirán a un mínimun insignificante, las faltas y delitos que, ante la amenaza continua de ser prontamente descubiertos, sólo serán capaces de cometerlos los desatentados y los imbéciles.

La moral abstracta es difícil de comprender hasta para las personas de elevada cultura, por esto se recuerda literariamente la clase de ética de aquel convento "que era tan sublime que no la entendían ni el fraile que la explicaba ni lo discípulos que la oían". Esto significa en términos claros, que predicar la moral es poco práctico. En lugar de predicar que se obre bien por la sola bondad de los sentimientos y la conformidad con la razón natural, la fundación del Departamento de Contraloría tuvo por objeto poner un dique, una barrera a la corriente de inmoralidad administrativa, que se exacervó como una consecuencia espúrea del sacudimiento que tuvo que resentir todo el país, por su importantísimo movimiento libertario en aspiración al supremo ideal. Si por desgracia la corriente de inmoralidad a que se alude, en pasada época reciente, por la violencia de las fuerzas que la engendraron (influencia, poder, compromisos políticos, complicidad o participación de altos funcionarios) se convirtió en torrente que Como en el pensamiento del poeta "pudo saltar o desquiciar la valla", esto no significa que el vallador sea inútil, sino que había que segar las fuentes que originaron la impetuosidad de la corriente que lo saltó.

Sin perjuicio de sus funciones para unificar en toda la República los sistemas de las oficinas que manejan fondos, bienes, valores o intereses de la Hacienda Pública y de ser el conducto para que el Poder Ejecutivo cumpla con el precepto Constitucional de rendir cuentas a la Nación, es también un baluarte opuesto contra los errores y las debilidades humanas de los empleados a quienes el Erario tiene que confiar la recaudación de sus ingresos y la distribución de sus gastos.

Por fortuna en la actualidad, en que una honradez inquebrantable viene de lo más alto de la administración y tiene por fuerza que imponerse, que reflejarse y que encontrar eco en todos los ámbitos del país para bien de la Patria, el Departamento de Contraloría podrá llenar y llenará el alto fin de moralidad para que fué creado. Esos son, al menos, nuestros propósitos.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION

Enero de 1926

La idea de control, aplicada tanto a los negocios públicos como a los pnvados, —si bien es cierto que hasta los últimos años ha definido su verdadera naturaleza y sus propios límites- no debe considerarse como nueva dentro del sistema general de la administración. En efecto, basta que exista un sistema cualquiera que permita fijar, partiendo de los datos suministrados por la experiencia, planes para lo futuro, y establezcan, a la vez, procedimientos adecuados para vigilar la realización práctica de tales planes, para que se aplique, en términos generales, la idea de control.

Sentado lo anterior, no puede negarse que tanto en los negocios particulares como en aquellos que se relacionen con las entidades colectivas de derecho público, desde hace mucho tiempo viene aplicándose un sistema que, más o menos imperfecto, ha tendido

a realizar en sus lineamientos fundamentales el principio arriba expuesto.

Entre las entidades colectivas, el Estado, por su importancia principalísima, es el que ha desarrollado con más amplitud un sistema controlador de su actividad económica, como lógica consecuencia de la necesidad de su propia limitación que se ha impuesto en toda clase de funciones políticas. Puede, por lo tanto, afirmarse que desde el momento en que el Estado puso en práctica un sistema que le permitió estimar los ingresos provenientes de las diversas fuentes ordinarias y extraordinarias durante un período de tiempo determinado, calcular los gastos que debería efectuar durante el mismo tiempo para hacer frente a los diversos servicios públicos, y procurar el equilibrio entre ambos factores, quedó establecido básicamente el principio de control. Sin embargo, en sus comienzos este sistema no podía considerarse sino como un laudable propósito del Estado, que en la mayoría de las veces se veía frustrado en la práctica, ora por la deficiencia de las estimaciones, ora por necesidades imprevistas y muy a menudo, por falta absoluta de procedimientos adecuados para vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones que regulaban el régimen hacendario.

El control era, por 10 tanto, sólo un principio teórico, cuyos alcances no superaban la idea de "equilibrio del presupuesto". En cambio, en la actualidad, el control ha llegado a ser un procedimiento formal y comprensivo, aplicado lo mismo a los negocios privados que a los públicos, para asegurar la efectiva realización de las normas previamente fijadas para regular la actividad económica de una administración.

Toda organización o negocio, a medida que adquiere mayor volumen, se hace más complicado por la diferenciación de sus partes, y requiere, por lo tanto, una labor de coordinación mediante la cual pueda lograrse la unidad del conjunto.

Para regular la vida económica de una organización de esta índole, se requiere un sistema que comprenda desde la preparación de los programas de cada una de las partes, hasta la coordinación central de esos planes parciales y la adecuada ejecución del plan general. En el terreno práctico, esta última parte es la que ofrece mayores dificultades, ya que su finalidad esencial ha de ser la de ir amoldando las estimaciones anticipadas a las necesidades del momento v, cuando esto no es posible, proceder a la inmediata" revisión del plan general para que éste se amolde a la realidad. Para lograr tal fin, se requiere un sistema especial de fiscalización, por una parte, de contabilidad por la otra, que permita establecer relaciones exactas entre las estimaciones contenidas en el presupuesto y los datos que van arrojando las cuentas del ejercicio fiscal.

El régimen económico del Estado, se ha conformado, hasta los últimos tiempos, con registrar minuciosamente y de acuerdo con sistemas de contabilidad no siempre apropiados, las operaciones de la hacienda pública, con el fin de conocer, al expirar un ejercicio fiscal, de qué manera se realizaron las estimaciones en cuanto a ingresos y cómo se cumplieron las previsiones del presupuesto de gastos; y como tales disposiciones emanaban -como función primordial de los parlamentos y congresos- de actos legislativos, los órganos ejecutivos del Gobierno se veían constreñidos a rendir cuentas detalladas de su gestión económica ante los representantes de la Nación.

Esta fiscalización a posteriori ejercida por los parlamentos o por los tribunales de cuentas como órganos delegados de aquéllos, resultó del todo ineficaz lo mismo para los propósitos técnicos de la contabilidad, como para los de carácter político que se traducían en responsabilidades de los manejadores de fondos.

La experiencia ha puesto de relieve la necesidad urgente de que el Estado –a semejanza de las grandes organizaciones privades-. conozca día por día, si fuere posible, el movimiento de sus cuentas de ingresos y egresos para ir regulando los últimos-en proporción a los primeros o, en casos eventuales, acudir con la debida oportunidad a la provisión de fondos por medios extraordinarios y a la apmpliación correspondiente de los créditos votados. Por otra parte, importa al Estado, cualquiera que sea su régimen político, sa-

ber en todo momento cómo se administra y maneja su patrimonio por aquellas personas que intervienen como ordenadores o ejecutores de gastos y por las que tienen a su cargo la recaudación de impuestos, con el propósito de evitar o corregir oportunamente, las irregularidades o delitos que puedan cometerse en su perjuicio.

Estas necesidades han hecho nacer todo un sistema de fiscalización, o sea la inspección que ejercen los organismos controladores del Estado sobre los actos ejecutados por manejadores de fondos; de rendición periódica de cuentas e informes: de oportuna glosa de aquéllos, y, por último, de intervención previa en materia de egresos, para evitar que éstos se hagan con violación de las disposiciones contenidas en el presupuesto o en leyes especiales.

Es interesante observar, en esta materia, el desarrollo experimentado por la idea de control dentro de nuestra organización financiera. Si exploramos en nuestra legislación, a partir de la Independencia, encontramos que una vez desligada nuestra vida económica de Jos organismos centrales que desde la Metrópoli ejercían su labor de ordenación y fiscalización, era menester crear las oficinas que desempeñaran tales funciones, de acuerdo con el régimen político y administrativo que la Nación iba a adoptar.

Bajo la necesidad imperiosa de conocer y regular la situación hacendaria del país, la Junta Provisional Gubernativa que fungió el año de 1822, se preocupó por concentrar datos precisos acerca de los ingresos y egresos que se verificaban en las diversas provincias, habiendo impuesto a los Intendentes la obligación de remitir, dos veces por mes, estados de cuentas de las tesorerías principales y secundarias que funcionaban en cada región. (Decreto de 2 de febrero de 1822).

El Congreso Constituyente, reunido en 1824, inició con buen criterio la organización de nuestra administración hacendaría, al disponer que se centralizaran en la Tesorería General las funciones que hasta entonces habían desempeñado la Tesorería y la Contaduría del Ejército, y al procurar la concentración de todos los datos necesarios, para conocer la capacidad tributaria de la Nación y sus gastos ordinarios, tales como sueldos de funcionarios y empleados y monto de las asignaciones destinadas al ejército. (Decreto de 11 de marzo de 1822). Posteriormente, con fecha 16 de noviembre del mismo año, expidió el Decreto "sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", que viene a marcar una etapa inicial en nuestro régimen fiscal. En virtud de dicho Decreto, se suprimieron las diversas tesorerías y direcciones generales que venían funcionando, las que pasaron todos sus caudales, cuentas y atribuciones a la Tesorería General de la Federación, lográndose con esta medida la indispensable centralización y unidad en el manejo de los fondos públicos. Asimismo se suprimieron las diversas contadurías generales, entre las que se hallaba dispersa la contabilidad de la Nación, creándose, como dependencia de la Secretaría de Hacienda, un Departamento de cuenta y razón encargado, además, de la contabilidad general, de la formación de los presupuestos y de la cuenta anual que el Ministerio debería presentar al Congreso, de acuerdo con el mandato de nuestra primera Constitución.

Otra disposición importante de esta ley fue la de suprimir el Tribunal de Cuentas que funcionaba en la época colonial, substituyéndolo por la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados y con encargo de practicar el examen y la glosa de la cuenta general de la hacienda pública.

Las numerosas leyes y reglamentos que se expidieron con posterioridad a la mencionada de 1824, sobre organización de las oficinas de Hacienda, tendieron, en general, a afirmar la idea de centralizar las labores, tanto por lo que respecta a la contabilidad de la Hacienda Federel como por lo que mira al manejo de fondos por medio de una sola Tesorería. En cuanto al control de las operaciones relacionadas con el manejo de dineros, la tendencia de estas leyes -tales como la de 26 de marzo de 1829, la de 26 de octubre de 1830 y la de 21 de mayo de 1831- fue la de ampliar las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda en la autorización de los cortes de Caja mensuales

de la Tesorería General, así como de los libros de ésta; la toma de cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios y subcomisarios encargados de recaudar fondos, y el registro y firma de los nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

Con excepción de la época comprendida entre las leyes de 14 de marzo de 1838 y de 10 de octubre de 1855, en que se restableció el tribunal de cuentas, todas las atribuciones que corresponden a esta clase de organismos en las legislaciones europeas, eran las mismas que más tarde le fueron otorgadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, por la Ley de 29 de mayo de 1896 y posteriormente por la de 6 de junio de 1904, que aún está en vigor,

El mejoramiento en nuestra administración hacendaria, se inició con la ley de 30 de mayo de 1881 que estableció las bases relativas a la presentación del proyecto de presupuesto y dió una nueva organización a la Tesorería General, con facultades de fiscalización sobre el cumplimiento de las leyes de ingresos y de presupuesto de egresos, y sobre los manejadores de fondos del Erario, tanto por lo que se refiere a las labores de recaudación y pagaduría, como a las de contabilidad. El reglamento de la Tesorería General expedido en cumplimiento de la ley mencionada, con fecha 29 de julio de 1881, trajo como principales innovaciones la glosa preventiva de las cuentas rendidas por las oficinas y empleados con manejo de fondos federales y el establecimiento de responsabilida, des pecuniarias de los mismos empleados, antes de pasar la cuenta general al examen de la Contaduría Mayor de Hacienda. También estableció responsahilidadee para la propia Tesorería por las irregularidades u omisiones en BUS atribuciones de control preventivo, y la obligacióp general de todos los manejadores de fondos de garantizar su manejo por medio de fianza. Otro paso hacia el control efectivo del presupuesto, consistió en prohibir que se efectuara ninguna erogación sin estar debidamente justificada conforme a las previsiones del mismo presupuesto, estableciendo responsabilidades para los pagadores transgresores, aun cuando las órdenes hubieren emanado de autoridades superiores.

Hasta aquella fecha la contabilidad de la hacienda pública había sufrido graves trastornos, ocasionados por las guerras civiles e internacionales, a partir del afio de 1867. La mayor parte de las cuentas de este periodo, habían dejado de glosarse y la confusión llegaba a tal extremo, que se estimó pertinente abrir una nueva contabilidad a cargo de la Tesorería General, reorganizada por la ley a que antes se ha hecho referencia y crear -ccomo 10hizo la ley de 27 de junio de 1881- una Sección Liquidataria, encargada de depurar las cuentas del mencionado período, con total independencia de la nueva contabilidad.

Aunque la labor de la Sección Liquirlataria fue completamente ineficaz, ya que no consiguió depurar una sola de las cuentas pendientes en el período de más de cuatro afias que funcionó, las medidas edoptadae por la ley de 30 de mayo de 1881 produjeron benéficos resultados, consistentes en la creación de una nueva y mejor organizada contabilidad, libre de un acervo inmenso de cuentas sin liquidar y de los vicios de que hahían adolecido gravemente los anteriores ejercicios fiscales.

A partir de esta última ley, la Administración de la Hacienda Pública entra en un largo período de normalidad, en que las reformes, poco numerosas, se reducen a perfeccionar los sistemas de contabilidad y a centralizar más y más en las manos de la Secretaría de Hacienda, no sólo la preparación y formación del Presupuesto, sino el manejo íntegro de la vida económica del país.

No obstante la normalidad que caracteriza estaépoca, es de observarse que ni los sistemas de contabilidad llegaron a adaptarse a las necesidades ingentes de la época, ni el control preventivo bastaha a asegurar el exacto cumplimiento del Presupuesto, de modo que se evitaran 108 excesos y transferencias de parti, das, ni la glosa definitiva se efectuó por la Contaduría Mayor, con la oportunidad que era de esperarse, con la mira de exigir con oportunidad, las responsahilidades y evitar daños irreparables para la Nación.

En tales condiciones se llevó a cabo la reorganiza.

eren de la Tesorería General, de acuerdo con la Ley de 23 de mayo de 1910, que viene a marcar una nueva época en la historia de nuestra administración hacendaria. La misma ley creó la Dirección de Contabilidad y' Glosa como dependencia de la Secretaría de Hacienda y al hacerlo se propuso, como principal finalidad, separar las funciones que competen al cajero en toda administración -recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos— de aquellos que corresponden al contador, o sea, el registro detallado y exacto de todas las operaciones que afectan al Erario y el examen relativo a la justificación y comprobación de las cuentas rendidas por todos los manejadores de fondos y valores de la Federación.

Indudablemente que la separación de estas funciones esenciales en todo régimen económico, constituye un gran paso hacia el orden y moralidad de la Administración; pero al mismo tiempo, se reconoce que la reforma no alcanzó los límites que era necesario abarcar para asegurar un efectivo control de todas las operaciones fiscales. En efecto, la Tesorería siguió desempeñando las labores de fiscalización y control preventivo que antes tenía, sin autoridad suficiente para oponerse a las órdenes emanadas de la Secretaría de Hacienda, mientas que la Dirección de Contabilidad y Glosa, se reducía a efectuar estas labores, sin contar con medios para prevenir los excesos e irregularidades de los manejadores de fondos y sin más función específica que la de preparar la Cuenta Ceneral y los informes que el Ministerio debe presentar anualmente a la Cámara de Diputados.

Natural es suponer que estos órganos por su misma dependencia de la Secretaría de Hacienda, carecían de la libertad indispensable para realizar una efectiva fiscalización de las operaciones financieras, y para llevar a cabo el control deseado sobre los ordenadores de pagos, debiendo reducir su acción a los empleados subalternos, encargados de efectuar las erogaciones y recaudaciones de fondos públicos.

La idea de control se precisó entonces, vinculándose estrechamente con esta otra: la existencia de un organismo administrativo que interviniera, con la debida independencia y autoridad, entre las oficinas o funcionarios que ordenan los gastos y aquellos que se encargan de ejecutarlos, para garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones del Presupuesto y demás leyes relativas al funcionamiento del régimen hacendario de la Federación.

La consecuencia era clara. Si en verdad se aspiraba a conseguir un control oportuno y enérgico, hahía que segregar de la Secretaría de Hacienda ese órgano importantísimo de las modernas administraciones, y colocarlo en un plano especial que le permitiera ejercer su acción por igual sobre todas las dependencias del Ejecutivo y aun de los otros Poderes constitucionales.

Tal fue, sin duda alguna, el criterio en que se inspiraron los creadores del Departamento de Contra. loría como órgano administrativo de carácter esencilmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo con relación a las demás oficinas integrantes del mismo Poder.

Con tal propósito, al reformarse la Ley de Secreta. rias de Estado, en 25 de diciembre de 1917\ se eatableció en su artículo 13, el "Departamento de Contralorfa", con atribuciones para llevar la contabilidad de la Nación, efectuar la glosa de toda clase de cuentas, intervenir en las operaciones de la Deuda Pública y llevar las relaciones con la Contaduria Mayor de Hacienda.

Sobre las bases anteriores, se elaboró la Ley Orgánica del Departamento promulgada el 19 de enero de 1918. La premura con que se llevó a cabo tal innovación en nuestro sistema administrativo, se echa de ver desde los términos de la Ley de Secretarías de Estado, ya que, siendo la tendencia claramente marcada por la evolución, que de modo somero se ha expuesto y por los modernos principios de administración, crear un órgano fiscalizador y de previo control de ·toda la máquina hacendaría, estas principales atribuciones no se hicieron aparecer dentro de la competencia del Departamento de Contraloria.

No se trataba ya, ciertamente, de continuar con el sistema de fiscalización que efectuaba, de tiempo atrás, la Tesorería General, ni de continuar las labores de glosa preventiva que estaban encomendadas a la Dirección de Contabilidad y Glosa por la Ley de 23 de mayo de 1910, Indudablemente se pretendía ahora establecer un órgano de control previo que interviniera oportunamente para evitar el gasto injustificado o excesivo, el fraude contra el Erario, los convenios onerosos para la Nación, los defectos técnicos de la contabilidad y del manejo de fondos y la viciosa administración de los bienes nacionales o de aquellos que la Federación puede tener bajo su guarda. Sin embargo, estas funciones que justificaban plenamente la creación del Departamento de Contraloría y que realizaban el principio científico en que se apoya la idea de control, no fueron expuestas con bastante claridad por el legislador de 1918.

Otra peculiaridad de esta Ley, fue la de no haber derogado expresamente, al suprimirse la Dirección de Contabilidad y Glosa, la parte relativa de la Ley de 23 de mayo de 1910, cuyas disposiciones en general siguieron considerándose en vigor, como complementarias de la Ley Orgánica de Contraloría. De aquí provino la irregularidad de que ésta se haya visto regida por dos leyes diferentes, mientras que la Tesorería General siguió gobernándose por la misma Ley de 1910, sin ponerse en claro si la Ley Orgánica de 19 de enero de 1918 babía modificado en alguna foro ma el funcionamiento de aquella oficina, con lo que resultó que tanto la Contraloría como la Tesorería General, no obstante ser órganos independientes, quedaron regidas por la misma Ley.

Las razones expuestas podrían justificar, por sí solas, la completa revisión de las leyes Orgánica de Contraloría y de Reorganización de la Tesorería de la Federación, si no existieran otras muchas que, vienen a hacer, no sólo conveniente, sino necesaria, la proyectada reforma. Entre los defectos que la experiencia ha revelado en la primera de las citadas leyes, se encuentra, en primera línea, el de carecer de disposiciones encaminadas a dar exclusiva autoridad al Departamento en materia de fiscalización, permitiendo que otras oficinas y agentes de la Administración la ejerzan paralelamente, con lo que se crean conflictos, tropiezos en la marcha de las oficinas fiscalizadas, labores superfluas y gastos inútiles; el de no llevar el principio de control a actividades hacendarias tan importantes como la administración de bienes inmuebles federales y de todos aquellos valores que, por una u otra causa, se hallen bajo la responsabilidad del Gohiemo, sin constituir parte de su patrimonio; y, por último, el de carecer de método en su exposición, ya que preceptos de la misma índole -crelativos a labores de inspección o fiscalizaeión- se encuentran diseminados en todo el cuerpo de la Ley, mientras que otros de naturaleza distinta - como glosa e inspección- aparecen involucrados en el mismo capítulo.

Tal era la situación legal del Departamento al iniciarse el actual período presidencial. Al ponerse ésto en conocimiento del Primer Magistrado de la Nación, y vista la necesidad imperiosa de proceder a la reorganización del Departamento y, bàsándose en los motivos arriba expuestos, se sometió a la consideración de dicho Primer Magistrado, la conveniencia de estudiar un nuevo proyecto de Ley Orgánica.

El C. Presidente de la República tuvo a bien acepo tar en todas sus partes los argumentos expuestos, y dirigió al Departamento de Contrelorfa, con fecha 16 de enero del mismo año, el Acuerdo siguiente:

"Presidencia de la República.— Acuerdo al Departamento de Contraloría: "En vista de que las facultades de ese Departamento se fundan, en parte; en su Ley Orgánica, expedida por Decreto de 18 de enero de 1918, y en parte, en la Ley de Reorganización de la Tesorería, expedida el 23 de mayo de 1910, la cual contiene otras disposiciones que son de la competencia de la Secretaría de Hacienda, el Ejecutivo de mi cargo considera inconveniente que una de sus dependencias apoye sus procedimientos en diferentes leyes orgánicas, y que una misma Ley, también Orgánica, tenga disposiciones que deban ser cumplidas por dos dependencias del mismo Poder. Por tanto, autorizo a ese Departamento, para que, de acuerdo con la mencionada Secretaría, proceda desde luego al estu-

dio y revisión de las dos leyes de que se trata y proponga las que deban substituirlas, a fin de que la relativa a Contralona contenga todas las disposiciones que le competen, para la norma y desarrollo de sus funciones, y, a su vez, la que se expida en substitución de la de 23 de mayo de 1910, abarque los puntos que continúan siendo del resorte exclusivo de la Secretaría de Hacienda. Al efecto, se faculta a ese mismo Departamento, para que designe desde luego una comisión que se encargue de estos trabajos, y se dirija a la Secretaría de Hacienda para que proceda en este asunto, conforme lo considere conveniente, y en su oportunidad se sometan los proyectos respectivos a la aprobación del Ejecutivo.- México. a 16 de enero de 1925.— El Presidente de la República, P. Elías Calles".

Delineada por el anterior acuerdo presidencial la finalidad que habría de perseguirse y el procedimiento para lograr la debida armonización entre las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Contraloria, éste último se dirigió con fecha 27 del propio mes y año, al C. Secretario de Hacienda, invitándolo a colaborar en dicha obra, mediante el envío de los trabajos de observaciones que las dependencias de la Secretaría mencionada hubieren hecho con relación a los problemas expuestos en el Acuerdo Presidencial, y llamándole la atención sobre la necesidad de proceder por su parte a la revisión íntegra de la Ley de 23 de mayo de 1910, por lo que toca a la organización y funcionamiento de la Tesorería de la Federación.

La nota de que se hace mención, es del tenor siguiente:

"Departamento de Contraloría.- Asunto: Hevisión de la Ley-de Reorganización de la Tesorería y de la Orgánica de Contraloria.- Comisión Técnica-Consultiva.e- C. Secretario de Hacienda y Crédito Público.e- Presente. El C. Presidente de la República, en acuerdo fechado el 16 de los corrientes, del que adjunto copia firmada, tuvo a bien autorizarme para que proceda desde luego al estudio y revisión de la Ley de 23 de mayo de 1910 y de la Orgánica de este Departamento, y le proponga las que deben substituirlas, a fin de evitar el inconveniente que resulta de que este propio Departamento tenga que fundar sus procedimientos en ambas leyes, siendo las dos Orgánicas, y de que la de 23 de mayo contenga gran parte de disposiciones que corresponden a Contraloría y otras que son de la competencia exclusiva de esa Secretaria y de la Tesorería General.

"En el mismo Acuerdo se me faculta para designar desde ruego una comisión que proceda al estudio y revisión de las Leyes de que se trata, y para invitar a usted, como tengo el gusto de hacerlo, a que tome en consideración este importante asunto y dicte las provindencias que juzgue convenientes.

"La labor que hoy se va a emprender, obedece a las enseñanzas de la experiencia, pues por no estar bien delineadas y separadas las funciones que correeponden a la Secretaría de Hacienda, y las que competen a la Contralor¡a, entre ambas han surgido en algunos casos contlictos de jurisdicción administrativa.

"La necesidad de la revisión de dichas leyes, ha sido palpada por esa H. Secretaría, que antes de proceder a una nueva impresión de la Ley de 23 de mayo de1910, se sirvió consultar la opinión de este Departamento sobre la conveniencia de hacer una revisión de la misma, según oficio No. 4162, girado por su Departamento de Estadística, Archivo y Biblioteca, en 23 de abril de 1923. La ContraloríÍa contestó recomendando la revisión.

"El estudio de la repelida Ley de 23 de mayo de 1910, es de gran importancia para el mejor funcionamiento de la Tesorería General, porque habiéndose redactado aquélla hace más de catorce años, puede considerarse como anticuada en algunos puntos, y por tanto, es oportuno modernizar dicha Tesorería, dándale normas o procedimientos más expeditos y rápidos.

"Además, reviste capital importancia definir y marcar con la mayor claridad posible, las funciones de los inspectores de Contraloría y las de los visitadores que aún considere conveniente conservar esa Se-

cretarfa, con el propósito de prevenir los conflictos de competencia que suelen presentarse entre los inspectores y visitadores de una y otra dependencia del ejecu tivo.

"Por último, como existen algunos preceptos de la Ley de 23 de mayo y de la Orgánica de Contraloría, que han sido imperfectamente modificados por disposiciones económicas, y otros que de hecho no tienen ya aplicación práctica, por los diferentes cambios que ha sufrido la organización administrativa en el Ramo de Hacienda, resulta evidente que es de conveniencia positiva y de suma utilidad, proceder a una revisión integral de las repetidas leyes y de todas las disposiciones que les sean conexas.

"En consecuencia, muy atentamente solicito la valiosa cooperación de esa Secretaría para el mejor éxito de la interesante labor que se emprenderá por Acuerdo expreso del C. Primer Magistrado, suplicando se sirva usted dar sus órdenes para que se envíen copias de los trabajos que sobre las-materias apuntadas de seguro han ejecutado sus diversas dependencias, en el concepto de que oportunamente se le dará a conocer el primer proyecto que formule la Comisión nombrada ya, a fin de que esa H. Secretaría emita su parecer acerca de él, antes de someterlo a la aprobación del C. Presidente.

"Esperando el suscrito recibir de esa H. Secretaría la más amplia colaboración en la empresa de que se trate, tiene la honra de expresar sus agradecimientos anticipados y de reiterar a usted en lo personal su atenta y muy distinguida consideración.

"Sufragio Efectivo. No Reelección.>- México, 27 de enero de 1925.- El Contralor General de la Nación, L. Montes de Oca".

Con la mira de cumplir a la mayor brevedad posible 10 dispuesto en el Acuerdo Presidencial, el 24 de febrero siguiente se dirigió el memorándum que a continuación se transcribe, al C. Jefe de la Comisión Técnica Consultiva:

"Departamento de Contraloría.- Memorándum.- México, 24 de febrero de 1925.– C. Jefe de la Comísión Técnica Consultiva.- Presente.- Con el presente remito a usted un tanto del acuerdo presidencial fechado el 16 de enero anterior, relacionado con las Jeyes en que se fundan las facultades de esta Contraloría, a fin de que, en representación de la misma y mancomunadamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proceda a dar cumplimiento a la superior disposición en él contenida.e- Atentamente. P. El Contralor General de la Nación.- El Oficial Mayor, J. Freyssinier Morín".

y con fecha 24 de abril se designó una Comisión integrada por los señores licenciado Luis Sénchee Pontón, licenciado Celenno Díaz, Agustín e onzález, Mardonio Morales Millán y Enrique Martínez, con el encargo de formar un Prc yecto de Ley Orgánica del Departamento.

Cuando la Comisión había adelantado en sus tmbajos preliminares de revisión de la Ley de 23 de mayo de 1910, en relación con la Orgánica del De. partamento de 18 de enero de 1918, el C. Contralor, con objeto de fijar claramente los límites en que había de desarrollarse el proyecto para la nueva ley, dirigió a la Comisión con fecha 9 de junio de 1925, el memorándum que a continuación se transcribe:

"Memorándum, sobre Ley Orgánica del Departa. mento.- La Ley será de tal naturaleza que solamente exprese principios generales a fin de que pueda sufrir una evolución dentro de ella misma, sin necesidad de hacerle reformas o enmiendas frecuentemente. Estas se harán por medio de reglamentos autorizados por el Contralor General.

10.- En el proyecto respectivo debe dársele a la Contraloría un carácter de oficina dependiente de la Presidencia de la República en una forma más directa con el propósito de que su actuación sea indiscutible por las Secretarías, Departamentos de Estado y demás oficinas en que tenga que intervenir.

20.- El objeto principal de la nueva Leyes hacer desaparecer la anomalía existente de que una Ley

-la de 23 de mayo de 1910-, rija a dos dependencias como 80n la Tesorería y la Contralaría, y de que una dependencia, este Departamento, esté gobernada por dos leyes orgánicas diferentes -la propia y la citada de 23 de mayo.

3o.- Se resolverá la competencia que en materia de inspección de oficinas manejadoras de fondos tienen ahora la Secretana de Hacienda y este Departa. mento. Esto no solamente establece un conflicto, sino que hace la labor más cara.

40.- Relaciones del Departamento con la Contadun'a Mayor de Hacienda y rendición de la cuenta general de la Hacienda Pública.

50.- En materia de contabilidad y rendición de cuentas se encontrará la solución de que el número de documentos de comprobación disminuya hasta el mínimum, y que a la vez permita un control efectivo y una comprobación absolutamente clara.

60.- Todos aquellos puntos que se consideren necesarios y que actualmente fijan disposiciones dispersas, con el objeto de que la nueva Ley Orgánica del Departamento y la nueva Ley de la Tesorería deroguen de manera absoluta y total todas las leyes y disposiciones que hasta ahora han venido rigiendo en estas materias".

La comisión dió cima a su trabajo el 9 de octubre del propio año y puso en manos del C. Contralor el proyecto definitivo de la Ley Orgánica, el cual, por disposición del propio funcionario, fue hecho del conocimiento de la Comisión nombrada por la Secretaría de Hacienda a efecto de que lo estudiara en relación con el proyecto que se venía elaborando para la nueva Ley Orgánica de la Tesorería.

Conocido que fue el Proyecto formado por la Comisión de Contralorfa, por la respectiva de Hacienda, se estimó conveniente discutir en sesiones plenarias de ambas comisiones los lineamientos generales de la reforma iniciada, siempre con la tendencia a delimitar, de la manera más precisa que fuera posible, las facultades de la Secretaría de Hacienda, de la Tesorería General y del Departamento de Contraloría en materias tales como la fiscalización y el control del Presupuesto. En las sesiones que al efecto se celebraron se puso aún más de relieve la necesidad de expedir las nuevas leyes en proyecto puesto que la separación del Departamento de Contraloría, de la función hacendaria, conforme a su primitiva Ley Orgánica, no había sido suficiente para evitar la continua confusión entre sus facultades y las de la Secretaría de Hacienda. Igualmente se hizo notar la necesidad de precisar en la Ley Orgánica de Secretarías de Estado las atribuciones fundamentales del Departamento de Contraloría a efecto de que la ley que se expidiera se encontrara completamente de acuerdo con la distribución constitucional que debiera darse a cada una de las dependencias del Ejecutivo; por último, las discusiones entre los comisionados tuvieron por resultado que se reconociera la necesidad de un órgano de control en el seno de la administración pública con la autoridad e independencia suficientes para cumplir su misión, y se establecieron de manera definitiva los respectivos campos de acción en que habrán de moverse la Secretaría de Hacienda, la Tesorería de la Federación y el Departamento de Contraloría.

Madurado de tal suerte el Proyecto de Ley, fue puesto en manos del C. Presidente de la República, a quien se consultó la necesidad de iniciar ante el Congreso de la Unión la reforma a la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, de conformidad con lo que antes se ha expuesto.

El C. Presidente de la República tuvo a bien dirigirse al Congreso de la Unión en tal sentido, solicitando a la vez facultades para expedir las leyes orgánicas de la Contraloría y de la Tesorería de la Federación. El Congreso dió su aprobación a la mencionada iniciativa con fecha 8 de enero del presente año y el día 10 de febrero siguiente se promulgaron la reforma a la Ley de Secretarías de Estado y la nueva Ley Orgánica de la Contraloría.

CARACTERISTICAS DE LA NUEVA LEY

La nueva Ley Orgánica aceptó la posición que dentro

de los organismos constitucionales dió al Departa. mento el legislador que lo creó: es decir, el carácter de Departamento Administrativo autónomo, a semejanza de los Departamentos de Salubridad Pública y Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. Durante los trabajos de elaboración de la ley se consideró detenidamente este problema, ya que la práctica constante de los últimos años hahía hecho pensar que al dársele a esta oficina el carácter de Departamento Administrativo, se le había colocado en un plano de inferior categoría a las Secretarías de Estado, lo cual parecía restarle la autoridad necesaria para intervenir en todas las cuestiones que le encomendaba su Ley Orgánica. Es indudable que por muchas y variadas que sean las relaciones que existen entre las diversas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, no pueden compararse con las que la Contraloría tiene y debe tener con aquellos órganos, dadas las finalidades propias de su instituto. La misma Secretaría de Hacienda, que en materia de administración de bienes y manejo de fondos públicos ejerce cierta superioridad sobre las demás dependencias del Ejecutivo, queda también sujeta a la acción de la Contraloría en sus esenciales propósitos de fiscalización, de unificación de los sistemas de contabilidad y glosa y de control por lo que se refiere a la autorización de gastos.

Lo anterior hubiera podido justificar el propósito de hacer de la Contraloría un organismo "sui generis" que, dependiente directamente del Preaidentq de la República, se hallara colocado en un plano distinto de las demás dependencias del propio Ejecutivo a fin de dominar -por lo que se refiere a la inspección y al con trol-. la actividad económica y financiera de la Administración. Sin embargo, no se consideró conveniente dar al Departamento, ni el carácter de una Secretaría de Estado, ya que sus funciones son esencialmente técnicas y alejadas de toda actividad política, ni el hacer de él un organismo especial que pugnaría con el sistema establecido por la Constitución. Se tuvo en cuenta finalmente, que la situación constitucional que como Departamento Administrativo tiene la Contraloría, no impide en manera alguna la efectividad de su acción siempre que, comprendídos profundamente su naturaleza y sus fines, reciba del Presidente de la República toda la autoridad y apoyo que ha menester para alcanzar los propósitos de moralidad y de order. que persigue.

Por lo que se refiere a la estructura misma de la ley, no se trató de variar de manera completa el aspecto que ofrecía la antigua; sino de conservar de ella los lineamientos generales y agregar los datos acumulados en el Departamento desde su fundación con expresión jurídica adecuada. Lejos de elaborar una Ley casuística y complicada, se procuró fijar, en primer término, la competencia del Departamento, y dentro de esos grandes cuadros, establecer las normas generales que pueden considerarse, hasta cierto punto, como permanentes, dejando para el reglamento todos aquellos detalles relativos al procedimiento y técnica de las operaciones con un carácter más fácilmente variable que los preceptos de la ley, según lo indiquen las necesidades del momento.

De acuerdo con este propósito, se determinó la competencia del Departamento en el artículo primero, distribuyendo en seis fracciones las atribuciones capitales de la Contraloría.

En el artículo segundo se estableció el carácter especial del Departamento como órgano cuyas funciones se ejercen en representación directa del Presidente de la Repúhlica.

Los capítulos que integran la ley siguen el orden establecido en el artículo primero y agrupan, ordenadamente, las reglas correspondientes a cada una de las materias.

Como innovaciones capitales respecto de la ley anterior, deben citarse las siguientes:

Tanto al Departamento como al Contralor se les ha asignado nueva denominación, subetituyéndoee los términos "Contraloria General de la Nación" y "Contralor General de la Nación" por los de "Contraloría de **la** Federación" y "Contralor de la Federación", que expresan mejor **la** jurisdicción de la oficina

y del funcionario que está al frente de ella, ante las atribuciones que pudieran tener oficinas semejantes en los Estados de la República.

Se ha establecido la facultad del Departamento para fiscalizar la administración y destino que se dé a los bienes inmuebles nacionales que, como parte del Activo de la Federación, merecen igual atención que los fondos, valores y muebles.

Se ha precisado la intervención del Departamento en materia de contratos celebrados por el Gobierno Federal extendiéndola, no sólo a vigilar que las obligaciones contraídas se encuentren en armonía con las disposiciones del presupuesto, sino a procurar que las estipulaciones contenidas en los contratos redunden en beneficio de los intereses nacionales. Como quiera que una gran parte de los contratos celebrados por las oficinas federales se relaciona con adquisiciones de materiales, maquinarias, equipos, provisiones y muebles en general, la ley ha tratado de asegurar una intervención eficaz para evitar en esa materia abusos inveterados e irregularidades que se traducen en pérdidas efectivas para el Erario.

En materia de contabilidad se ha estimado conveniente fijar las atribuciones generales de la Contraloría, como son la formación de la cuenta anual de la Hacienda Pública, y los informes mensuales y semestrales que deberán presentarse al Presidente de la República sobre el movimiento de ingresos y egresos registrados durante los indicados períodos.

En el capítulo relativo al examen y autorización de los créditos en contra de la Federación. se han aplicado los principios básicos del control previo, sujetando toda ministracion de fondos a la anticipada revisión y autorización del Departamento, a efecto de que la justificación y comprobación de los gastos quede establecida, hasta donde esto es posible, desde que se autoriza el gasto. Como esta intervención de la Contraloría va a tener por efecto relevar de responsahilidades a los ejecutores de las órdenes de pago, se establece una responsabilidad expresa para el Contralar y para los funcionarios del Departamento que intervengan en la autorización de pagos.

La inspección y la glosa se han conservado en general dentro de los límites fijados por las leyes anteriores, precisando lo más claramente posible las facultades del Departamento en su labor fiscalizadora de las oficinas manejadoras de fondos y valores y teniendo especial cuidado en establecer el procedímiento y las sanciones adecuadas a fin de que los cuentadantes cumplan con el deber de rendir sus informes y cuentas en los plazos señalados por los reglamentos y disposiciones especiales.

Otra materia que mereció especial atención fue la relativa a la intervención del Departamento en las responsahilidades de los manejadores de fondos y administradores de bienes de la Nación.

Se ha procurado fijar la distinta clase de responsabilidades en que puedan incurrir los funcionarios, empleados y agentes federales, para aplicar a cada una de ellas principios y procedimientos adecuados en el reglamento respectivo.

Se han asentado. en el capítulo relativo al personal del Departamento, preceptos, que servirán de hase para el establecimiento del servicio civil, de conformidad con disposiciones ya dictadas por el. Presidente de la Hepúhlica y que se desarrollan con más amplitud en el reglamento de este capítulo.

Con la mira de desarrollar con toda amplitud y completar los preceptos que integran la Ley Orgánica, tan pronto corno ésta fue expedida y reorganizado el Departamento conforme a sus disposiciones, se procedió a reglamentar cada uno de los capítulos de la ley, de modo que tanto las oficinas públicas coma las compañras y particulares que deban tratar con el Departamento, conozcan el procedimiento que deberá seguirse en las distintas funciones de éste y los propósitos que en cada caso se persiguen.

Todavía al reglamentar la ley se ha dejado un margen para aquellas disposiciones que por su carácter esencialmente variable e interior, sólo puedan interesar a las dependencias del propio Departamento o a los funcionarios y empleados que se hallen en más

frecuente contacto con él. Esos preceptos tendrán cabida en instructivos especiales que regirán en el interior de cada una de las oficinas.

Tal es el conjunto legislativo que se ofrece como base de la organización y funcionamiento de la Contraloría. La circunstancia de tratarse de una institución moderna en plena vía de evolución hace esperar la introducción de modificaciones o perfeccionarnientos en no lejana época. Entre tanto, el principio moralizador. el sistema de coordinación y de disciplina y la actividad reguladora que encarna el Departamento de Contraloría van penetrando y arraigando en nuestras prácticas administrativas y en la conciencia nacional, no sólo por la excelencia de sus bases teóricas, sino por los resultados prácticos que se apreciarán, de manera incuestionable, en la vida económica del país.

DECRETO QUE AUTORIZA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA ADICIONAR EL ARTICULO 13 DE LA LEY DE 25 DE DICIEMBRE DE 1917, Y PARA EXPEDIR LA LEY ORGANICA DE CONTRALORIA Y LA LEY REORGANIZADORA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal. - Estados Unidos Mexicanos>- México.e- Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"Plutarco Elías Calles, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Lnión se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

"El Congreso de los Estados Lnidos Mexicanos, decreta:

"Artículo 10.- Se autoriza al Ejecutivo Federal para que adicione el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, en términos que dejen consignado el control previo de los egresos del Gobierno Federal y la inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del mismo Gobierno.

"Artículo 20.- Se faculta al Ejecutivo para expedir la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, de 'acuerdo con las bases establecidas en el artículo anterior.

"Artículo 30.- Se faculta igualmente al Ejecutivo para expedir la Ley Reorganizadora de la Tesorería de la Federación.

"Artículo 40.- El Ejecutivo ejercerá estas facultades dentro del término de dos meses.

"Artículo 50.- El Ejecutivo dará cuenta al Congreso del uso que haga de las facultades que en la presente lcv se le confieren.e- E. del Valle, S.P.- Pedro C. Rodríguez. D.P.- M. G. de Velasco, 5.5.- A. Cerisola. D.S.- Rúbricas".

Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule v se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los ochos días del mes de enero de mil novecientos veintiséis.e- P. Elías Calles, Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, A. Tejeda.- Al C. Ingeniero Adalberto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de {jober-na, ción.- Presente".

Lo que comunico a usted para su publicación y demás efectos.

frecuente contacto con él. Esos preceptos tendrán cabida en instructivos especiales que regirán en el interior de cada una de las oficinas.

Tal es el conjunto legislativo que se ofrece como base de la organización y funcionamiento de la Contraloría. La circunstancia de tratarse de una institución moderna en plena vía de evolución hace esperar la introducción de modificaciones o perfeccionarnientos en no lejana época. Entre tanto, el principio moralizador. el sistema de coordinación y de disciplina y la actividad reguladora que encarna el Departamento de Contraloría van penetrando y arraigando en nuestras prácticas administrativas y en la conciencia nacional, no sólo por la excelencia de sus bases teóricas, sino por los resultados prácticos que se apreciarán, de manera incuestionable, en la vida económica del país.

DECRETO QUE AUTORIZA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA ADICIONAR EL ARTICULO 13 DE LA LEY DE 25 DE DICIEMBRE DE 1917, Y PARA EXPEDIR LA LEY ORGANICA DE CONTRALORIA Y LA LEY REORGANIZADORA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal. - Estados Unidos Mexicanos>- México.e- Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"Plutarco Elías Calles, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Lnión se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

"El Congreso de los Estados Lnidos Mexicanos, decreta:

"Artículo 10.- Se autoriza al Ejecutivo Federal para que adicione el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, en términos que dejen consignado el control previo de los egresos del Gobierno Federal y la inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del mismo Gobierno.

"Artículo 20.- Se faculta al Ejecutivo para expedir la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, de 'acuerdo con las bases establecidas en el artículo anterior.

"Artículo 30.- Se faculta igualmente al Ejecutivo para expedir la Ley Reorganizadora de la Tesorería de la Federación.

"Artículo 40.- El Ejecutivo ejercerá estas facultades dentro del término de dos meses.

"Artículo 50.- El Ejecutivo dará cuenta al Congreso del uso que haga de las facultades que en la presente lcv se le confieren.e- E. del Valle, S.P.- Pedro C. Rodríguez. D.P.- M. G. de Velasco, 5.5.- A. Cerisola. D.S.- Rúbricas".

Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule v se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los ochos días del mes de enero de mil novecientos veintiséis.e- P. Elías Calles, Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, A. Tejeda.- Al C. Ingeniero Adalberto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de {jober-na, ción.- Presente".

Lo que comunico a usted para su publicación y demás efectos.

Sufragio, Efectivo. No Reelección.

México, 13 de enero de 1926.

El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación,

A. Tejede.

DECRETO QUE ADICIONA EL ARTlCijLO 13 DE LA LEY DE 25 DE DICIEMBRE DE 1917, EN LO RELATIVO AL FUNCIONAM(ENTO DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unídos Mexicanos se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

"Plutarco Elías Calles. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

"Que en virtud de la autorización que me concede el artículo lo. del Decreto fecha 8 del mes anterior, para adicionar el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

"Artículo único.e- Se adiciona el artículo 13 de la Ley de 25 de diciemhre de 1917, en los términos siguientes:

"Art. 13.- Corresponde al Departamento de Contraloría:

"Inspección de las oficinas recaudadoras y paga·doras, dependientes del Gobierno Federal.

"Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.

"Contabilidad de la Nación.

"Control previo de los egresos del Gobierno Federal.

"Deuda Púhlica.

"Relación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal en México, a los diez días del mes de febrero de mil novecientos veintiséis.- P. Eliee Calles, Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Gobemación.- A. Tejeda.- Rúbrica.- Al C. Ing. Adalberto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.- Presente".

Lo que comunico a usted para su publicación y demás efectos.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, 26 de febrero de 1926.

El Secretario de Estado y del Despacho de Gobetnación,

A. Tejeda

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Secretaria de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme la siguiente Ley:

Sufragio, Efectivo. No Reelección.

México, 13 de enero de 1926.

El Secretario de Estado y de! Despacho de Gobernación,

A. Tejede.

DECRETO QUE ADICIONA EL ARTlCijLO 13 DE LA LEY DE 25 DE DICIEMBRE DE 1917, EN LO RELATIVO AL FUNCIONAM(ENTO DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unídos Mexicanos se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

"Plutarco Elías Calles. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

"Que en virtud de la autorización que me concede el artículo lo. del Decreto fecha 8 del mes anterior, para adicionar e! artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

"Artículo único.e- Se adiciona el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, en los términos siguientes:

"Art. 13.- Corresponde al Departamento de Contraloría:

"Inspección de las oficinas recaudadoras y paga·doras, dependientes del Gobierno Federal.

"Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.

"Contabilidad de la Nación.

"Control previo de los egresos del Gobierno Federal.

"Deuda Pública.

"Relación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"Dado en e! Palacio del Poder Ejecutivo Federal en México, a los diez días del mes de febrero de mil novecientos veintiséis.- P. Eliee Calles, Rúbrica.- El Secretario de Estado y de! Despacho de Gobemación.- A. Tejeda.- Rúbrica.- Al C. Ing. Adalberto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de Gobemecíón.c- Presente".

Lo que comunico a usted para su publicación y demás efectos.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, 26 de febrero de 1926.

El Secretario de Estado y de! Despacho de Gobetnación,

A. Tejeda

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme la siguiente Ley:

"Plutarco Elías Calles, Presidente Censtítucíonal de los Estados Unidos Mexicanos, a 8US habitantes, sabed:

Que en su uso de la facultad que me concede el artículo 20. del Decreto expedido por el Congreso de la Unión, con fecha 8 de enero próximo pasado, y de eonfonnidad con las bases establecidas en el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, reformado por Decreto de esta fecha, he tenido a bien dictar la siguiente

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION

CAPITULO PRIMERO

De la Competencia del Departamento

Art. 10.- La Contreloríe de la Federación tendrá a su cargo:

1.- La fiscalización de los fondos y bienes de la Nación y de aquellos que estén bajo la guarda del Gobierno Federal.

I1.- La glosa de las cuentas de oficinas, funcionaríos, empleados y agentes que manejen fondos y bienes de la Nación o administrados por el Gobierno Federal.

III- La Contabilidad de la Hacienda Pública Federal.

IV,- El examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal.

V.- La fiscalización en materia de Deuda Pública.

VI.- El registro general de funcionarios y empleadós de la Federación.

Art. 20.- Todas las funciones que la presente Ley encomienda al Departamento de Contraloría, serán ejercidas por el Contralor de la Federación y los órganos del Departamento, en representación directa del Presidente de la República.

CAPITULO SEGUNDO

De la Organización del Departamento

Art. 30.- El Departamento de Contraloría estará bajo la dirección de un funcionario, denominado Contralor de la Federación, nombrado y removido libre. mente por el Presidente de la República.

Art. 4o.- El Departamento de Contraloría desempeñará las funciones que esta Ley le encomienda, mediante los órganos siguientes:

a).- Auditoría General y auditorías centrales.

b).- Oficialía Mayor.

c).- Contaduría.

d).- Auditorías regionales.

e).- Delegaciones ante las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Gobiernos del Diatrilo y de los Territorios Federales y demás oficinas dependientes del Gobierno Federal.

El Departamento dispondrá, además, para el mejor desempeño de sus labores, del cuerpo de inspectores, funcionarios y empleados que estime necesarios, cuyas obligaciones y facultades fijará el regla. mento respectivo.

CAPITULO TERCERO

De la Fiscalización e Inspección

Art. 50.- El Contralor de la Federación tendrá, en materia de inspección y fiscalización, las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Vigilar y exigir el exacto cumplimiento de la Ley de Ingresos y de las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación.

II.— Vigilar que se cumplan las leyes y reglamentos sobre enajenación, arrendamiento, gravamen o disposición, en cualquier forma que sea, de los bienes nacionales o de aquellos que estén bajo la guarda y administración del Gobierno Federal.

IIJ.- Vigilar que los bienes inmuebles nacionales se sujeten a una racional explotación administrativa, de acuerdo con su naturaleza y demás condiciones del caso, poniendo en conocimiento de la Secretaría de Hacienda las observaciones y sugestiones que estime conducentes.

IV.— Vigilar que el uso que se haga de los bienes inmuebles nacionales destinados a servicios públicos dependientes de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, responda a los fines a que fueron destinados y, en caso de que no pudiere obtenerse tal resultado, dictar las disposiciones que estime conducentes, a fin de que dichos bienes vuelvan a quedar bajo la administración de la Dirección de Bienes Nacionales.

V.- Intervenir cuando se trate de destinar bienes inmuebles a algún servicio público, con el propósito de que se justifique plenamente la necesidad de tal medida.

VI.— Intervenir, por sí o por medio de delegados, siempre que lo estime conveniente, en los cortes de caja y en la entrega de las oficinas con manejo de fondoso bienes de la Federación, tanto en el interior como en el exterior del país, así corno en los de las oficinas, negociaciones y empresas dependientes del Gobierno Federal o administradas por él.

VII.— Verificar las existencias de valores, ya sean estampillas, acciones, bonos o cualesquiera otros que se hallen en poder de las oficinas mencionadas en la fracción anterior, cada vez que lo estime necesario.

VIII.- Practicar visitas de inspección periódicas o extraordinarias, cuando lo juzgue oportuno, a las oficinas a que se refieren las anteriores fracciones. De las actas que se levanten con motivo de dichas visitas de inspección, se enviará un tanto a la Secretaría de Hacienda.

IX.— Vigilar que se hagan con oportunidad los cobros o descuentos que estén encomendados a las oficinas federales.

X.- Mirar porque las operaciones de recaudación de fondos que deban hacer los Estados y Municipios, en auxilio de la Federación, se efectúen con oportunidad y de acuerdo con las leyes respectivas.

XI.- Intervenir en las revistas de inspección, administración, entrada y cese del Ejército Nacional, así como de las corporaciones, oficinas militares y cuerpos de policía urbana, fiscal, de salubridad, de migración y demás similares que dependan del Gobierno Federal o de los del Distrito y Territorios Federales; hacer, en la form a y plazos legales o que se acuerden, la confrontación y ajuste del movimiento de alta y baja de dichas corporaciones y visar sus presupuestos mensuales correspondientes.

XII.- Vigilar que no se dé posesión de un empleo, ni se ministren fondos o valores a pagadores, empleados o agentes federales, sin que antes hayan caucionado su manejo, conforme a las disposiciones legales relativas.

XIII.- Cuidar y .exigir, en su caso, que el monto y condiciones de las garantías que deben otorgar los funcionarios, empleados y agentes que manejen o administren bienes de la Nación o que se hallen bajo la guarda del Gobierno Federal, se ajusten a las leyes y disposiciones sobre la materia.

XIV.— Calificar y aceptar las garantías que las sociedades o particulares deban otorgar para asegurar el cumplimiento de los contratos celebrados con el Gobierno Federal.

XV.- Cuidar de que se acrediten periódicamente, o cuando lo estime conveniente, la supervivencia e idoneidad de los fiadores o la solvencia de las compañías y empresas autorizadas para otorgar fianzas; y

tomar, caso de no llenarse este requisito, 188 providencias necesarias para asegurar los intereses del Fisco.

CAPITULO CUARTO

De la Gloa de las Cuentas

Art. 60.- El Contralor tendrá, respecto a la gloea de 1.. cuentas, lassiguientes facultades y obligaciones:

1.- Revisar, g1088r, depurar y liquidar las cuentas provenientes de todas las oficinas, funcionarios y empleado. que manejen fondos de la Federación o que ee hallen bajo su guarda.

JI.- Establecer la forma de jUBtificar y comprobar 108 íngreeoe y egresos de lasoficina. federales.

IJI.- Hacer en todo tiempo las revisiones y compulsa. en 1.. contabilidades de la. oficin.. y agenle8 de la Administración con manejo de fondos, para el esclarecímiento de puntos dudosos, comprobación del movimiento de cuentas y para fundar o retirar observaciones.

IV.- Exigir la rendición de cuentas e informes ordinarios, a las oficinas, agentes, administradores, depositarios o encargados, en general, del manejo de fondos y bienes de la Nación o sometidos a 8U guarda, dentro de lo. plazo. que fije el reglamento.

V.- Imponer correcciones disciplinarias y multas a las personas nombradas en la fracción anterior, cuando no cumplan oportunamente con su deber de rendir las cuentas e informes reglamentarios.

VI.- Dispensar la. faltas o defectos que existan en la justificación o en la comprobación de las cuentas rendid.., cuando esas faltas o defectos no entraflen dolo, ni se cause daño al Erario o a la Hacienda Pública, proveyendo, en todo caso, lo necesario para subsanar tales faltas o evitarlas en lo sucesivo, sin perjuicio siempre de dar cuenta de dich.. dispensas en el infonne anual que rendirá a la Cámara de Diputados,

VII.- Expedir los finiquitos relativos a las cuentas parciales, una vez que sea expedido el general por la Contaduría Mayor de Hacienda.

CAPITULO QUINTO

De la Contabilidad de la Hacienda Pública

Art. 70.- La Contraloría llevará la Contabilidad de la Hacienda Pública Federal, en la que se concentrarán las cuentas que deben rendir los funcionarios, empleados, agentes, comisionados, representantes, administradores o cualquiera otros que manejen o tengan bajo BU responsabilidad fondos, valores, crédito. de la Federación o que estén al cuidado de ésta. Dicha contabilidad contendrá las cuentas necesarias para registrar las operaciones anteriores, así como las que se requieran para producir los informes relativos a la situación hacendaria de la Federación.

Art. 80.- El Contralor presentará al Ejecutivo, por periodos mensuales, infonnes relacionados con las operaciones de la contabilidad pública provenientes de actos llevados a efecto durante el período a que dichos infonnes se contraigan.

Art. 90.- El Contralor formulará, además, semestralmente, un estado que fije las cantidades a favor del Gobierno Federal, por concepto de derechos, impuestos o contribuciones vencidos y no recaudados; y otro que manifieste el importe de las obligaciones a cargo del Gobierno aún no pagadas.

Art. 10.- De lo. informes a que se refieren 108 dos artículos anteriores, se enviará un tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art. 11.- A la terminación de cada ejercicio fiscal, juntamente con la cuenta justificada y comprobada, el Contralor remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una nota explicativa de los estado. en que se condensen 108 resultados del período fiscal que comprenden; y hará, además, 108 comentarios que le sugieran los datos que arrojen esos mismos estados.

La cuenta anual de la Hacienda Pública constará de los libros de contabilidad, de los justificantes y comprobantes que fije el reglamento y de los estados que enseguida se enumeran:

1.- Balance general.

II.- Ingresos y Egresos.

I11.- Concentración de las cuentas de resultados.

IV.— Deuda Pública.

V.- Balanza General de Comprobación.

VI.- Modificaciones habidas en la Cuenta "Hacienda Pública".

VII.- Detalle de las cantidades llevadas a la cuenta denominada "Pérdidas y Beneficios del Erario" u otras similares.

VII\.- Estados detallados y aclaratorios de los anteriores, que señalen el reglamento respectivo y disposiciones especiales.

IX.- Relación de las dispensas concedidas por el Contralor en uso de la facultad que le concede la fracción VI, artículo 6o. de la presente Ley.

Art. 12.- La Contraloría acordará y reglamentará los sistemas de contabilidad que deban implantarse en las oficinas que manejen fondos, bienes o valores de la Federación, o de aquellos que estén bajo la guarda de ésta.

CAPITULO SEXTO

Del Examen y Autorización de los Créditos en Contra de la Federación

Art. 13.- La Contraloría ejercerá vigilancia sobre toda clase de erogaciones de fondos públicos que se hagan por conducto de la Tesorería de la Federación y demás oficinas o agencias pagadoras dependientes del Gobierno Federal, con sujeción a las siguientes reglas:

1.- Toda ministración de fondos públicos o afectación de una partida del presupuesto, con excepción de 108 casos previstos en las fracciones V y VI del artículo 30. de la Ley de ReorgalÚzación de la Tesorería y en el Presupuesto de Egresos, se hará por medio de órdenes de pago o autorizaciones de cargo expedidas a favor de un funcionario, agente o pagador del Gobierno Federal debidamente autorizado para el manejo de fondos, o a favor de un acreedor del Gobierno, cuando se trate de obligaciones con particulares.

II.- Las órdenes de pago o autorizaciones de cargo serán expedidas:

a).- Por los Presidentes de \as Cámaras de Diputados y Senadores, por los funcionarios que designe el reglamento interior del Congreso de la Unión o por el Presidente de la Comisión Pennanente, en su caso, cuando se afecte alguna de las partidas correspondientes al Poder Legislativo.

b).- Por el Presidente de la República o la persona autorizada por el propio funcionario, para tal efecto, por lo que se refiere a las partidas correspondientes a la Presidencia de la República y sus dependencias.

c).- Por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o por el Ministro que ésta designe, cuando se afecte alguna de las partidas correspondientes al Poder Judicial.

d).- Por los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefes de los Departamentos, Subjefes o Secretarios de los mismos, Auditor General del Departamento de Contraloría, Gobernadores y Secretarios Generales del Distrito y Territorios Federales o por el Procurador General de la Nación o por el agente que lo substituya, por lo que se relaciona con las partidas del Presupuesto, referentes a los ramos que les están encomendados.

III.- Cuando las órdenes de ministración de fono dos no afecten al Presupuesto de Egresos, cualesquiefa que sean los ramos a que se refiera, serán giradas por la Secretaria de Hacienda previas las gestiones que al efecto harán las Secretarías, Departamentos u oficinas interesadas.

IV.- Toda orden de pago o autorización de cargo será revisada y autorizada por el Contralor, Auditor General o funcionarios del Departamento facultado expresamente para ello, a fin de que puedan ser pagados los documentos a que dichas órdenes den origen, por la Tesorería de la Federación u oficinas y agencias pagadoras dependientes de la misma.

V.- El Contralor o los funcionarios del Departamento autorizados, presentarán por escrito observaciones a las órdenes de pago o autorizaciones de cargo que reciban, siempre que, a su juicio, pugnen con alguna disposición del Presupuesto o de leyes especiales con las estipulaciones de 108 contratos respectivos, con lo preceptuado en esta Ley o en cualquiera otra disposición sobre manejo y distribución de fondos públicos. Entretanto la oficina ordenadora corrige los defectos que se señalen, se suspenderá la tramitación de la orden de pago o autorización de cargo. La falta de cumplimiento a esta obligación será motivo de responsabilidad para el Contralor o para el funcionario o empleado que intervenga en la autorización de pago.

CAPITULO SEPTIMO

De la Deuda Pública

Art. 14.- El Contralor autorizará con su firma todos los bonos y certificados de adeudo que emita o garantice el Gobierno Federal, requisito sin el cual ningún documento de esta naturaleza tendrá validez.

Art. 15.- El Contralor intervendrá por sí o por medio de delegados, en el sorteo de cuantas obligaciones emita o garantice la Federación y concentrará los bonos y títulos amortizados que le remitirá la Secretaría de Hacienda, cerciorándose previamente de su autenticidad.

Art. 16.- El Departamento llevará una cuenta especial de todos los créditos a favor del Erario Federal y a cargo de gobiernos extranjeros, Estados de la Federación, Municipios, Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, Corporaciones, Sociedades y particulares y cuidará de que su cobro se efectúe de acuerdo con los contratos, convenios y disposiciones legales relativas.

CAPITULO OCTAVO

De los Contratos

Art. 17.- Ningún contrato u obligacíón que implique el gasto de fondos públicos puede válidamente llevarse a efecto por funcionario, empleado o agente del Gobierno, sin que exista en el Presupuesto de Egresos una partida destinada de modo preciso, a dicho objeto, y sin que el saldo no gastado de ella durante el ejercicio fiscal sea suficiente para cubrir el desembolso proyectado, teniendo en cuenta las obligaciones pendientes a cargo de la misma partida.

Art. 18.- Para los efectos del artículo anterior, ningún contrato podrá celebrarse por las oficinas dependientes del Gobierno Federal, sin haberse previamente solicitado y recibido del Departamento de Contraloríe un certificado que exprese la existencia de un saldo disponible en la partida correspondiente, hastante a cubrir la obligación proyectada. Este certificado será expedido en el término de tres días y deberá adjuntarse al contrato respectivo, del cual formaré parte.

Art. 19.- El Departamento de Contraloría llevará un registro especial de todos los contratos que revise y apruebe, y de los certificados que expida conforme al artículo anterior, para los efectos consiguientes.

Art. 20.- Lo. contratos ea que el Gobierno Federal sea paste interesada serán celebrados y autorizados por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo al que dicha función corresponda; pero cuando el Contralor por cualquier motivo, encontrare que algún contrato es contrario a las leyes o a los in-

tereses de la Federación, llamará la atención sobre esos particulares a la oficina que trate de celebrarlo.

En los contratos de compraventa de materiales, maquinaria, equipos, provisiones, utensilios y muebles en general, la Contraloría, de acuerdo con lo que disponga el reglamento de esta Ley, intervendrá para procurar que, en igualdad de condiciones, los precios y demás estipulaciones del contrato sean favorables a los intereses públicos. Igual intervención tendrá en la contratación de servicios y trabajos que no estén especialmente previstos en el Presupuesto General de Egresos o en los particulares de las oficinas dependientes del Gobierno Federal.

En el caso de que los contratos a que se refiere el párrafo anterior deban celebrarse mediante subasta o remate, la Contraloría intervendrá a fin de vigilar que las condiciones fijadas por las convocatorias respectivas se ajusten a las leyes y reglamentos relativos y que dichas condiciones se cumplan exactamente al adjudicarse el contrato.

La Contraloría vigilará que las oficinas que hayan celebrado contratos exijan a las otras partes contratantes el exacto cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Ningún contrato celebrado por una dependencia del Ejecutivo será válido mientras no se cumplan las disposiciones del presente capítulo.

CAPITULO NOVENO

De las Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de l. Administración

Art. 21.- Es facultad del Contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los funcionarios, empleados y agentes del Gobierno con manejo de fondos y bienes de la Nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de BUS cuentas.

Art. 22.- Todo funcionario, empleado o agente del Gobierno, encargado de manejar o custodiar fondos o bienes de la Nación o que estén bajo la guarda de ésta, será responsable por euelquier pérdida que resulte a causa de depósito impropio o ilegítimo, uso o aplicación contrarios a las leyes y reglamentos respectivos, así como las que se originen por torpeza, morosidad u omisión en el cumplimiento de su deber.

Art. 23.- La facultad a que se refiere el artículo 21 es aplicable a los casos de cohecho, peculado o concusión, comprendiendo a los particulares que intervengan en la comisión de dichos delitos.

Art. 24.- En los casos de los artículos anteriores, si el responsable fuere un Secretario de Estado, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Departamento de Estado, Gobernador del Distrito o de los Territorios Federales, el Contralor rendirá oportuno informe al Presidente de la República. Si se trata de funcionarios o empleados distintos de los anteriores, el Contralor, en caso de delito o falta, procederá a hacer la ccnégnación respectiva al Procurador General de la República y, al mismo tiempo, pondrá el caso en conocimiento de la Secretaría, Departamento u Oficina de que aquél dependa.

Art. 25.- Si se tratare de responsabilidades de carácter civil que no pudieran hacerse efectivas por la vía administrativa, el Contralor comunicará todos los antecedentes del caso al Procurador General de la República, a efecto de que ejercite las acciones correepondientes.

Art. 26.- Si se tratare de responsabilidades de carácter administrativo relacionadas con esta Ley o su reglamento, el Contralor infonnará a la Secretaria o Departamento respectivos, proponiendo el procedímiento que deba seguirse contra el responsable, sin perjuicio de cumplir con lo que dispone la fracción V del artículo 60. de la presente Ley. En los casos en que deban efectuarse reintegros o enterarse multas, se pondrá el caso en conocimiento de la Tesoreria de la Federación para que los haga efectivos.

Art. 27.- Las responsabilidades de carácter admi-

nistrativo en que incurran los funcionarios y empleados del Departamento de Contraloría, serán exigidas por el Contrelor. conforme al reglamento.

Art. 28.- Será motivo de responsabilidad para todo funcionario, empleado o agente federal que tenga a su cargo manejo de fondos o administración de bienes, no remitir al Contrelor las cuentas e informes ordinarios y extraordinarios dentro de los plazos y términos que fijen las leyes o reglamentos.

Art. 29.- El hecbo de recibir órdenes de un superior para hacer ministraciones de fondos o para díspc-Del de bienes de la Nación, en los C880S en que el Departamento de Contraloría no haya intervenido, sea porque la Ley no le conceda intervención o por omisión de sus agentes y empleados, no exime de responsabilidades al inferior, cuando la orden no llene los requisitos exigidos por las leyes o disposiciones especiales o la aplicación sea a todas luces ilícita en cuanto a su fondo.

Art 30.- En todo caso de responsabilidad, el Contralor o cualquier otro funcionario o empleado del Departamento, debidamente autorizado, formará un expediente administrativo con el fin de precisar el hecho, reunir las pruebas neeesarias y determinar, hasta donde sea posible, el grado de responsabilidad del presunto culpable. Al efecto, tanto el Contralor como los funcionarios o empleados autorizados por éste, tienen facultades para librar citatorios; exigir la comparecencia de los presuntos responsables y de toda clase de testigos; recibir declaraciones bajo protesta; verificar inspecciones en las contabilidades de los particulares, quienes están obligados a ministrar los datos que fueren necesarios y a mostrar libros y documentos en la parte precisa que se les indique; y recabar, por último, las pruebas conducentes a la mejor averiguación. En todos estos casos, los funcionarios o agentes del Departamento obrarán como miembros de la Policía Judicial de la Federación, confonne a la fracción IX del artículo 20. del Código de Procedimientos Penales.

Art. 31.- Las personas que rindan declaraciones falsas o se nieguen a comparecer alUamado del Contralor o personas autorizadas por él, o rehusen exhibir documentos y proporcionar datos que se les pidieren de acuerdo con el artículo anterior, serán consignadas a la autoridad competente, conforme al artículo 904 del Código Penal.

Art. 32.- El Contralor podrá dispensar las diferencias que no excedan de cien pesos, que se encuentren al practicar la glosa y liquidación de las cuentas, siempre que dicha diferencia se refiera a todo un período o concepto determinado. De estas dispensas se dará cuenta en el informe respectivo que debe remitirse a la Cámara de Diputados.

CAPITULO DECIMO

Del Personal del Departamento

Art. 33.- El personal de la Contraloría se cubrirá con individuos de nacionalidad mexicana, que llenen los requisitos de aptitod y honorabilidad, de acuerdo con lo que disponga el reglamento. Ningún individuo que haya sido condenado judicialmente o destituído de su encargo por responsabilidades de carácter pecuniario, ya sea en oficinas públicas o particulares, podrá prestar sus servicios en el Departamento de Contraloría.

Art. 34.- Las per80nas que sean nombradas para desempeñar cargos en la Contraloría, después de haber satisfecho los requisitos que marca el artículo anterior, no podrán ser removidas de sus puestos, sino en virtud de renuncia voluntaria, jubilación, incapacidad física o mental, falta en el cumplimiento de sus obligaciones, reeponsebílidadee comprobadas en el desempeño de sus funciones o reducción del Presupuesto de Egresos.

Art. 35.- Las vacantes que ocurrieren serán proveídas por medio de ascensos regulares, por méritos y antigüedad; sin embargo, el Presidente de la República podrá cubrir libremente una cuarta parte de los puestos vacante,.

CAPITULO UNDECIMO

Disposiciones Generales

.\rt. 36.-- Los gastos que de conformidad con el Presupuesto lt'ngan carácter de secretos, no están exentos de comprobación. sino en aquellos casos expresamente previstos por reglamento de esta Ley o por disposiciones especiales.

Art. 37.– Tampoco están exentas de comprobación las partidas globales destinadas a gastos de oficina en los presupuestos mensuales. Cuando dichas partidas no excedan de cincuenta pesos, bastará la relación de tales gastos, firmada por el empleado encargado de hacerlas. y autorizada por el jefe de la oficina.

-\rt. 38.– El Con tralor resolverá todas las consultas que se ie hagan acerca de la aplicación de cualquiera erogación a las partidas del Presupuesto o cuenta que dcha reportar el gasto: de la aplicación de r-uajquier ingreso y de la legalidad de cualquier pago.

Art. 39.– El Contralor decidirá respecto de las cantidades (fue deban ser aplicadas a la cuenta de "Pérdidas de la Hacienda Pública". en los siguientes c-asos:

I.– Muerte del deudor en estado de insolvencia.

II.– Prcscnpcion.

III.- Sentencia ejecutoria.

IV.- Condonación de responsabilidad civil subsidiaria en los términos del artículo 25 de la Ley de 6 de junio de 1904.

V.– Adeudos que no excedan de diez pesos y que fueren incobrables.

Art. 40.- Toda operaclOn, contrato u orden de cualquier funcionario de la Federación que pueda afectar de alguna manera la liquidación de las cuentas, será puesta en conocimiento del Contralor, a fin de que dicte las medidas del caso.

Art. 41.– El Contralor intervendrá por sí o por medio de delegados en las subastas relativas a la ejecución de obras públicas o adquisición de materiales y mercancfas de todo género para uso del Gobierno Federal. así como en los remates de bienes muebles (.inmur-b]es de la Xación.

Art. 42.– El Contralor está facultado para liquidar las cuentas que existan entre las instituciones, oficinas y empresas dependientes del Gohiemo Federal o administradas por él.

Art. 43.– Para todo lo que se relaciona con la rendición di' la cuenta anual de la Hacienda Pública e informes que deben remitirse a la Cámara de Diputados del Congreso de la Lnión la Contraloría emplea rá el conducto de la Contaduría Mavor de Hacienda.

TRANSITORIOS

Art. 1o.– Esta Ley comenzará a surtir sus efectos desde la ter-ha de su publicación.

Art. 2o.– Vuedan derogadas las leyes de 18 de enero de 1918 y de 23 de mayo de 1910, esta última por lo que se refiere a las disposiciones relativas a la extinta Dirección de Contabilidad y Glose que habían quedado vigentes después de la expedición de la Ley primeramente citada. Igualmente quedan derogadas las disposiciones y circulares que se opongan a la presente Ley.

Art. 3o.– Todas las facultades que por disposiciones especiales se confieran al Ejecutivo en materias que de acuerdo con la presente Ley, correspondan al Departamento de Contraloría, o fueren de naturaleza análoga a éstas. serán ejercidas por conducto de este [jepartamento,

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, **en México, a los diez días del mes de febrero de mil novecientos veintiséis.- P. Elías CalIes.- Rúbrica.-** El Secretario de Estado y del Despacho de (;ohernación, A, Tejeda.- Rúhrica.- Al C. Jng. Adalherto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.c- **Presente".**

Lo que comunico a usted para su publicación demás **efectos.**

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, 26 de febrero de I926.– **El** Secretario de Estado v del Despecho de Gobernación. **A. Tejeda.**

CRONICA DE DISPOSICIONES

1. CONTROL DE LA HACIENDA PUBLICA
PROHIBICION A LOSQUE MANEJAN CAUDALES DE LA NACION DE DISPONER DE ELLOS, SE MANDAN REMITIR MENSUALMENTE AL MINISTRO DE HACIENDA EST ADOS DE TODAS LAS TESORERIAS, y QUE LAS PARTICULARES DE LA CAPITAL ENTEREN SUS SOBRANTES EN LA GENERAL. SE SUPRIME LA TESORERIA y CONTAlll!RIA DE EJERCITO. DECRETO DE 1] DE MARZO DE 1822.

2. SANCION ADMINISTRATIVA
PENA A LOS FUNCIONARIOS peBLICOS QUE NO CUMPLEN CON ALGUN DECRETO U ORDEN. ORDEN DEL 19 DE ABRIL DE 1822.

3. PROCEDENCIA DE LA SANCION ADMINISTRATIVA
ACLARACION A LA DE 19 DE ABRIL DE 1822.
ORDEN DEL 18 DE MAYO DE 1822.

4. ADMINISTRACION y MANEJO DE LOS CAUDALES DE LA FEDERACION
ARREGLO DE LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PIBLICA.
DECRETO DE 16 DE NOVIEMBRE DE 1824.

5. EXPOSICION AL CONGRESO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS Y LA CUENTA DEL AÑO ANTERIOR
MEMORIA DEL MINISTRO DE HACIENDA. 8 DE MAYO DE 1826.

6. EXPOSICION DEL ESTADO DE CUENTA
LA CASA DE MONEDA DE MEXICO, PRESENTARA SUS CUENTAS AL SECRETARIO DE HACIENDA. LEY DE 13 DE ENERO DE 1827.

EXPOSICION DE ESTADOS FINANCIEROS
SE RECUERDA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ARTICOLOS DE LA INSTRUCCION DE COMISARIOS SOBRE PRESENTACION DE CUENTAS CIRCLLAR DE 17 DE FEBRERO DE 1827.

8. VIGILANCIA DE ABUSO DE AUTORIDAD
LOS EMPLEADOS EN LAS OFICINAS PAGADORAS NO TOMEN PODERES DE PERSONAS DE QUIENES TIENEN QUE HACER COBROS EN ELLAS. CmCrLAR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA DE 5 DE AGOSTO DE 1830.

9. DISTRIBUCION DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES EN LA TESORERIA
.\,IREGLO DE LA TESORERIA GENERAL DE LA REPUBLICA
LEY DE 26 DE OCTI:BRE DE 1830.

lO. RECAUDACION Y DISTRmUCION DE CAUDALES PUBLICOS
ARREGLO DE LAS COMISARIAS. LEY DE 21 DE MAYO DE 1831.

11. DISPOSICION PARA EVITAR PERDIDAS AL ERARIO PUBLICO
CORRESPONDENCIA MUTUA DE LAS ADMINISTRACIONES DE ALCABALAS ACERCA DE GUAS, PARA QUE SE EXijAN A LOS RESPONSABLES LAS TORNAGUIAS. CIRCULAR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA DE 27 DE JUNIO DE 1831.

12. DlSPOSICION PARA VERIFICAR EL INGRESO Y EGRESO
DE LOS CAUDALES DE LA FEDERACION
REGLAMENTO PARA LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION.
fORMADO POR EL GOBIERNO EN CUMPLIMIENTO DE LA LEY
DE 21 DE MAYO ULTIMO. 20 DE JULIO DE 1831.

13. INSPECCION DE CUENTAS
ATRIBCCIONES DE LA CONTADURIA GENERAL DE PROPIOS
Y ARBITRIOS. LEY DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 1831.

14. RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS PUBLICOS
SOBRE LA RESPONSABILIDAD MANCOMUNADA DE LOS CONTADORES
TESOREROS. LEY DE 2 DE AGOSTO DE 1832.

15. JUNTA CONSULTIVA DE HACIENDA
ESTABLECIMIENTO DE LA JUNTA CONSULTIVA DE HACIENDA.
LEY 30 DE SEPTIEMBRE DE 1836.

16. TRffiUNAL DE REVISION DE CUENTAS
SE ESTABLECE UN TRIBUNAL DE REVISION DE CUENTAS.
LEY DE 14 DE MARZO DE 1838.

17. ADMINISTRACION y CONTROL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO
PREVENCIONES QUE HAN DE OBSERVAR LAS OFICINAS DE HACIENDA
EN EL AÑO FISCAL PROXIMO. CIRCLLAR DEL MINISTERIO
DE HACIENDA. 2 DE JUNIO DE 1877.

18. PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
SOBRE PRESENTACION DE LOS PROYECTOS DE PRESLPIESTO.
DECRETO DEL CONGRESO. 30 DE MAYO DE IBBI.

19. ADMINISTRACION y CONTROL DE LA RECAUDACION y
DlSTRffiUCION DE LOS fONDOS FEDERALES
REGLAMENTO PARA LA TESORERIA GENERAL.
SECRETARIA DE HACIENDA. 29 DE JUNIO DE 1881.

20. INSTRUCCION PARA NO DESVIAR FONDOS PUBLICOS
PREVIENE QUE NO SE ABONE SCELDO NI GRATIFICACIO'\
QUE NO ESTEN CONSIDERADOS EN EL PRESUPUESTO. CIRCLLAR
DE LA SECRETARIA DE HACIENDA. 2 DE DICIEMBRE DE 1884.

21. EL CONTROL DEL PERSONAL PUBLICO
SOBRE CONCESIONES DE LICENCIAS A FLNCIONARIOS
Y EMPLEADOS PUBLICOS. DECRETO DEL CONGRESO.
14 DE OCTUBRE DE 1886.

22. RECAUDACION, CUSTODIA y DISTRffiUCION DE LOS
FONDOS Y VALORES PUBLICOS
REORGANIZACION DE LA TESORERIA Y CREACION DE LA DIRECCIO'\
DE CONTABILIDAD Y GLOSA. DECRETO. 23 DE MAYO DE 1910.

23. ADMINISTRACION DE LOS CAUDALES Y BIENES DE LA HACIENDA PUBLICA
REGLAMENTO DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.
16 DE JUNIO DE 1910.

24. COMISIONES ESPECIALES DE EFICIENCIA
LEY QUE CREA LAS COMISIONES ESPECIALES DE EFICIE"CIA.
25 DE AGOSTO DE 1926.

25. ATRffiUCIONES DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA
DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 13 DE LA LEY DE 25 DE DICIEMBRE
DE 1917, EN LO RELATIVO AL Fl'NCIONAMIENTO DEL DEPARTAMENTO
DE CONTRALORIA.lo. DE MARZO DE 1926.

26. RESPONSARILIDADES DEL PERSONAL PUBLICO
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y E\IPLE.\DOS
DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES
Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.
21 DE FEBRERO DE 1940.

27. ENRIQUECIMIENTO INEXPLICABLE DE FUNCIONARIOS
Y EMPLEADOS PUBLICOS
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA AL CAPITlLO 11, DEL TITlLO
SEXTO DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS
Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y
TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS
DE LOS ESTADOS. 7 DE ENERO DE 1953.

28. EL CONTROL A TRAVES DE LOS PROGRAMAS DE INVERSIONES
ACUERDO QUE DISPONE QUE LAS SECRETARIAS, DEPARTAMENTOS
DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS
DE PARTlCIPACION ESTATAL ELABOREN UN PROGRAMA
DE INVERSIONES. 30 DE JUNIO DE 1959.

29. VIGILANCIA DE LAS OBRAS PUBLICAS
REGLAS GENERALES QUE NORMAN LA INTERVENCION DE LAS
SECRETARIAS DEL PATRIMONIO NACIONAL Y DE LA PRESIDENCIA
EN LAS OBRAS PUBLICAS. 28 DE MARZO DE 1961.

30. MODIFlCACION DE LOS PROGRAMAS DE INVERSIONES
ACUERDO A LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO,
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION
ESTATAL, INDlCANDOLES QUE DEBERAN ENVIAR A LA SECRETARIA
DE LA PRESIDENCIA ANTES DEL 31 DE AGOSTO DE CADA AÑO, LAS
MODIFICACIONES A SUS PROGRAMAS DE INVERSIONES DEL SIGLIENTE
EJERCICIO FISCAL. 4 DE SEPTIEMBRE DE 1965.

31. VIGILANCIA DE LAS ADQUISICIONES
LEY DE ADQUISICIONES. 30 DE DICIEMBRE DE 1965.

32. VIGILANCIA DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS
LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS y OBRAS PLBLICAS.
4 DE ENERO DE 1966.

33. CONTROL DE LA ADMINISTRACION PARAESTATAL
LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL.
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS
DE PARTICIPACIO!'I ESTATAL. 4 DE ENERO DE 1966.

34. CONTROL DE LAADMINISTRACION PARAESTATAL
LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL,
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE
PARTICIPACION ESTATAL. 31 DE DICIEMBRE DE 1970.

35. INFORME DE ACTIVIDADES
ACUERDO A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS
DE PARTICIPACION ESTATAL, POR EL QUE DEBERAN RENDIR POR LO
MENOS BIMESTRALMENTE, UN INFORME DE ACTIVIDADES
A SU RESPECTIVO ORGANO DE GOBIERNO DE ABRIL, 1975.

CONTROL DE LA HACIENDA PUBLICA

Prohibición a los que manejan caudales de la Nación de disponer de ellos, se mandan remitir mensualmente al ministro de hacienda estados de todas las tesorerías, y que las particulares de la capital enteren sus sobrantes en la general. Se suprime la tesorería y contaduría de ejército. Decreto de 11 de Marzo de 1822.

El soberano congreso constituyente ha decretado lo que sigue.

lo. Ninguna tesorería particular ni de provincia, y en general nadie que maneje caudales pertenecientes a la hacienda nacional, dispondrá de ellos en pagos, ni gastos de ninguna clase, excepto los de dotación, sin orden expresa del ministro de hacienda, comunicada por conducto de los jefes respectivos, la que deberá siempre contraerse a cantidad determinada,

20. La tesorería general y todas las cajas de provincia y foráneas, remitirán mensualmente al ministro de hacienda, estados exactos de entrada, salida y existencia, para BU conocimiento, y que pueda disponer de la última, según conviniere al servicio de la nación.

30. Todas las tesorerías particulares de rentas en la capital, sin exclusión de la de correos, harán mensualmente a la general entero del sobrante que tengan después de hechos los solos gastos de ...s dotaciones y ramos propios.

40. Se suprimirán la tesorería y contaduría de ejército; y la general desempeñará como antes las labores de que aquéllas estaban encargadas.

SANCI0N ADMINISTRATIVA

Pena a los funcionarios públicos que no cumplen con algún decreto u orden. Orden del 19 de Abril de 1822.

El soberano congreso constituyente, con el fin de asegurar la más puntual y exacta observancia de todas sus determinaciones, ha tenido a bien resolver con esta fecha: que todo funcionario público que recibiendo algún decreto u orden, dentro de tercero día, no la cumpla en la parte que le toca, quede por solo este hecho privado del destino que tenía, conforme al decreto de las cortes españolas, de 11 de noviembre de 1811.

Abril 19 de 1822 (véase la orden de 18 de mayo de 1822).

PROCEDENCIA DE LA SANClON ADMINISTRATIVA

Aclaración a la de 19 de Abril de 1822. Orden del 18 de Mayo de 1822.

En la consulta que dirigió al soberano congreso el escribano D. José Ignacio Cano y Moctezuma, acerca de si la orden de 19 de abril último debe entenderse en términos que en los tres días que señala para que 108 funcionarios públicos cumplan en la parte que les toca, 108 decretos u órdenes de S.M. los hayan de dar cumplidos plenamente, o en los tres días deben poner en práctica 8U cumplimiento, ha tenido a bien resolver que ha requerido la actividad y eficacia en dichos funcionarios en cuanto pueda,

ser; esto es, que si lo que toca a un funcionario público de un decreto y orden, puede ser enteramente cumplido a juicio de un varón prudente en los tres días, en ellos se dé cumplimiento; mas si lo que debe cumplir el tal funcionario requiere más días que tres para su cabal cumplimiento, deberá ponerse en práctica en los tres, y terminarse en la mayor posible brevedad, con proporción a lo que debió concluirse en los tres dias. Mayo 18 de 1822.

ADMINISTRACION y MANEJO DE LOS CAUDALES DE LA FEDERACION

Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública. Decreto de 16 de Noviembre de 1824.

El soberano congreso general constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, para la mejor administración y manejo de los caudales de la federación, ha tenido a bien decretar la siguiente ley:

CASAS DE MONEDA

6. La inspección que el ministerio ejerza por sí y por medio de los comisarios generales sobre las casas de moneda, se reducirá a cuidar que ésta tenga el peso, ley, tipo, valor y denominación determinados por el congreso general, y a que no se acuñe en ellas más cantidad de moneda de cobre que la decretada por él mismo.

7. Para llevar a efecto dicha inspección, podrán visitar las casas cuando lo crean conveniente, y se hará por el gobierno el examen y calificación de·mo. nedas, con arreglo a lo prevenido sobre la materia.

8. Con el mismo objeto se reserva al gobierno la facultad de enviar a los Estados las matrices a que ha de arreglarse la acuñación, y la de nombrar Jos ensayadores de todas las casas de moneda, y al congreso general la de asignar a estos empleados el sueldo que los lstadosles han de satisfacer.

9. Lo dispuesto en el artículo anterior, no impir'- que a los ensayadores de las casas de moneda se agreguen las funciones de ensayadores de las cajas, siempre que las legislaturas de los Estados lo tengan por conveniente, y lo apruebe el gobierno general.

10. Para subrogar a las contadurías generales y proveer al desempeño de otras lahores que se especifican en esta ley, se establecerá en el ministerio de hacienda un departamento de cuenta y razón.

11. Este departamento se dividirá en secciones por rentas principales, agregándose a éstas las de menor entidad. Habrá, además, una para los montepíos de ministros y oficinas, y otra central.

12. Los jefes de estas secciones harán las funciones de contadores en sus respectivos ramos, y el de la sección central lo será de todo el departamento.

13. Será, además, del cargo de este departamento la formación de los presupuestos, y de la cuenta general de todos los ramos de hacienda de la federación, y de la inversión de sus productos que el minieterio ha de presentar anualmente al congreso.

14. Al efecto, rendirán al ministerio sus respectivas cuentas la tesorería general, comisarías, administraciones de rentas, y todos los empleados que manejen caudales de la federación.

15. El gobierno establecerá inmediatamente dicho departamento, destinado a él los empleados cesantes que estimare necesarios; formará el reglamento para su organización, el de la nueva planta del ministerio de hacienda, y los demás que exige el cumplimiento de este decreto, sin perjuicio de ponerlos desde luego y provisionalmente en práctica.

TESORERIA GENERAL

16. La tesorería que hasta hoy se ha llamado tesorería general de ejército y hacienda pública, se

d.enominará, tesorería general de la federación.

17. Entrarán a ella física o virtualmente todos los productos de las rentas, los contingentes de los Estados, los empréstitos y donativos, y en suma, las cantidades de cualquiera procedencia de que pueda disponer el gobierno de la federación.

18. Se exceptúan los gastos de administración de rentas y los caudaldes pertenedíentes al crédito público.

19. Estos gastos de administración se harán según prevengan las respectivas ordenanzas y reglamentos, y se tomará de ellos la noticia correspondiente por la sección del departamento de cuenta y razón a que pertenezcan. Los caudales del crédito público, serán administrados según disponga la ley de la materia.

20. Los ingresos de la tesorería serán distribuidos por ella ya en especie, ya en órdenes o libramientos, para los puntos foráneos con arreglo a los presupuestos anuales aprobados por el congreso. Al efecto, se le pasará una copia de ellos firmada por el presidente de los Estados, y refrendada por el secretario del despacho de hacienda.

21. No podrá hacerse ningún pago que no esté comprendido tácita o expresamente en los presupuestos, a menos que sea decretado posteriormente por el congreso.

22. Los ministros de la tesorería serán responsables de la inobservancia del artículo anterior, pero si el gobierno mandare hacer algún pago contra lo prevenido en él, e insistiere en que se verifique, no obstante lo que sobre el caso le representen los expresados ministros, cumplirán éstos la orden acompañando testimonio de ella. De su representación y respuesta que se les haya dado, a los comprobantes de la partida, participéndolo acto continuo a la contaduría mayor, con lo que se darán por libres de toda responsabilidad, recayendo ésta únicamente en el secretario de hacienda.

23. Por ahora, mientras no se verifique la formación y aprobación de los presupuestos, se distribuirán los caudales a juicio del gobierno, y en virtud de las órdenes comunicadas a los ministros de la tesorería por el secretario del despacho de hacienda, con sujeción a las leyes, decretos y reglamentos vigentes, consultando al congreso en los casos de gastos extraordinarios.

24. Los comisarios generales y cualesquiera otros empleados que manejen caudales de la federación, estarán subordinados a la tesorería, en orden a la distribución de ellos; por tanto, no harán pago alguno sino en consecuencia de libramiento u orden de los ministros de la tesorería, quienes datarán dichos pagos en sus libros; siendo de la responsabilidad de aquellos, los que hicieren en contravención a lo prevenido en este artículo.

25. Se exceptúan de lo dispuesto en él, los gastos de administración y los caudales del crédito público.

26. Debiendo enterar los administradores de rentas, los productos líquidos de ellas, en la caja de las comisarías respectivas, y éstas remitir a la tesorería general estados de sus existencias a principios de cada mes, los ministros de la tesorería se harán cargo de dichas sumas en los correspondientes libros.

27. Con estos datos y los demás que fueren necesarios, formará y publicará la tesorería estados mensuales y anuales, en que consten todos los ingresos, egresos .y existencias de los caudales de la federación en todos los puntos de la república.

28. Los ministros de la tesorería presentarán a la mayor brevedad el plan de la organización de sus oficinas y arreglo de sus nuevos trabajos, para que con 10 que parezca el gobierno, se consulte la aprobación del congreso.

VISITADORES

40. El gobierno tiene facultad de envíar visitadores a

los puntos que crea conveniente con las facultades necesarias para residenciar a los empleados de la federación, examinar sus cuentas, suspenderlos con arreglo a la ley, y entregar al tribunal competente a los que resulten culpados.

OFICINA PROVISIONAL DE REZAGOS

41. El gobierno formará con los empleados cesantes que tenga a bien, una oficina provisional para que se liquiden definitivamente todas las cuentas que queden contadas en consecuencia del nuevo arreglo de hacienda pública, inclusas las de los derechos de avería y las de las rentas cedidas a los Estados. Esta oficina cesará luego que concluya sus trabajos, que se pasarán al congreso para su examen y aprobación.

CONTADURIA MAYOR

42. Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del despacho de hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una contaduría mayor.

43. Esta contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la.cámara de diputados.

44. La cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esta comisión será permanente aun por el tiempo del receso de la cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del secretario del despacho de hacienda.

45. (La contaduría se dividirá en dos secciones, de hacienda y de crédito público, y cada sección estará a cargo de un contador mayor).

46. El nombramiento de estos dos jefes se hará por la cámara a pluralidad absoluta de votos.

47. El de 108 demás empleados de la contaduría se hará por la misma cámara a protesta en tema del respectivo contador, informada por la comisión.

48. Los empleos de la contaduría mayor se proveerán en los cesantes, o en empleados de otros ramos, o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud y mayor economía de la hacienda.

49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la cámara de diputados.

50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la tesorería general, comisarías y administraciones de rentas.

51. La del crédito público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto.

EXPOSICION AL CONGRESO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS Y LA CUENTA DEL AÑO ANTERIOR

Memoria del Ministro de Hacienda. 8 de Mayo de 1826.

Art. 1. La memoria del secretario de hacienda debe ser la exposición con que ha de presentar al congreso el presupuesto general de gastos y la cuenta del afio anterior.

2. Los objetos de esta memoria, 80n, informar al congreso de las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal; indicar la reforma de que sea susceptible su administración, y

proponer el establecimiento, extinción o baja de impuestos, a fin de nivelar en cada año los productos con los gastos.

3. Se pondrán con absoluta separación en las memorias de hacienda los productos de cada año de los derechos que se cobran en los puertos.

4. Se publicarán por lo menos, anualmente, estados en que se dé razón de los buques mercantes nacionales y extranjeros que entren y salgan en los puertos de la República; del número de sus toneladas; del numerario y efectos nacionales que exporten, y de los efectos extranjeros que importen, con distinción del destino de los primeros y procedencia de los últimos.

5. Los gastos de que habla el artículo 2, se detallarán en los presupuestos particulares que formarán de sus respectivos ramos todos los secretarios del despacho, pasándolos, después de aprobados en junta de ministros, al de hacienda, para la formación del presupuesto general que ha de acompañar a su memoria.

6. La cuenta que debe presentar el secretario del despacho de hacienda, se dividirá en dos partes principales, a saber: valores y distribución.

7. La primera constará de estados particulares de cada uno de los ramos que componen el erario de la federación, especificándose en ellos los valores totales de las rentas, los invertidos en sueldos y gastos de su administración, y de otro general comprensivo de las sumas producidas por aquéllos; en el que aparecerán las de los totales, gastos, sueldo, y el valor líquido de la hacienda federal.

8. La segunda parte de la cuenta comprenderá la distribución de este líquido en el mismo orden seguido por cada ministerio en el presupuesto del año respectivo.

9. El secretario del despacho de hacienda acompañará como comprobantes de su cuenta las que deben presentarle en observancia del artículo 14 de la ley de 16 de noviembre de 1824 la tesorería general, las comisarias, administraciones y cuantos empleados manejen caudales de la federación.

10. Todas estas cuentas se pasarán para su glosa a la contaduría mayor, la cual se entenderá con los inmediatos responsables, por conducto del gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurran hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la cámara de diputados para que recaiga la correspondiente resolución del congreso, sin que por esto se embarace la calificación que ha de recaer previamente sobre la del ministro con presencia de las observaciones que hiciere acerca de ellas la contaduría, que podrá pedir directamente, y se le remitirán del mismo modo, las noticias que juzgue oportunas.

11. La cuenta del secretario del despacho de hacienda y las demás de que se hace mención en los artículos anteriores, comprenderá el término de un año económico.

12. El año económico comenzará el día lo. de julio, y finalizará el 30 de junio siguiente.

13. El día lo. de julio se hará un corte de caja y reconocimiento prolijo de las existencias en numerario, efectos, enseres y utensilios de todas lae oficinas en que se recibieren caudales de la federación, interviniendo este acto en la ciudad federal, el contador mayor de hacienda o en su defecto el de crédito público; en las capitales y demás lugares de los Estados las autoridades prevenidas para los cortes mensuales por el artículo 11 de la ley de 21 de septiembre de 1824, y en los territorios la primera autoridad que hubiere en ellos de elección popular.

14. Cuando ocurra la separación de un ministro de hacienda antes de la conclusión del año económico, presentará la cuenta el que le suceda.

15. Los empleados de que habla el artículo 9, presentarán sus cuentas al ministro en los tres primeros meses después de terminado el año económico,

de manera que todas estén recibidas el 30 de septiembre.

16. Las cuentas pertenecientes al tiempo que media desde la entrega de las rentas de los Estados hasta 30 de junio venidero, se dividirán en dos perfodos: e! primero terminará e! 31 de! pasado agosto, y el segundo e! 3U de junio de 1826.

17. Por ahora el ministro presentará con absoluta separación de la cuenta de hacienda, la respectiva al crédito público.

ADICIONALES

1. Las cuentas del primer período que deberían presentarse en lo. de enero próximo, se presentarán en igual techa de febrero.

2. Los dos primeros meses de su comprensión, se comprobarán con las cuentas del año de 24, a cuyo efecto. se acompañarán a las generales.

3. El departamento de cuenta y razón, se quedará con las constancias con que se quedaban las contadurías extinguirlas de las direcciones generales.- José Anestesie Heinosc, presidente deIa cámara de diputados.- Pedro Paredes, presidente del senado.e- Juan Gómez de la Puente, diputado secretario.e- Demetrio del Castillo, senador secretario.

Por tanto, etc., México. 8 de mayo de 1826.- AD. José Ignacio Esteva.

EXPOSICION DEL ESTADO DE CUENTA

La casa de moneda de México, presentará sus cuentas al Secretario de Hacienda. Ley de 13 de Enero de 1827.

La casa de moneda dI' México, en observancia del artículo 14 de la ley de 16 de noviembre de 1824, presentará sus cuentas al secretario de Hacienda, acompañando como comprobantes de ellas, la de gastos de todos sus departamentos, con los justificativos correspondientea>- Cayetano Ibarra, presidente de la cámara de diputados>- Valentín (;ómez Furias, presidente del senado.>- Ignacio Hlanr-o. diputado secretario.- José Antonio Quintero. senador secretario.

México, 13 de enero de 1827.– A.D. José Ignacio Esteva.

EXPOSICION DE ESTADOS FINANCIEROS

Se recuerda el cumplimiento de los artículos de la instrucción de comisarios sobre presentación de cuentas. Circular de 17 de Febrero de 1827.

En los artículos 69 y 70 de la instrucción provisional para las comisarías generales, de 22 de diciembre de 1824, se previno lo siguiente: -69. Dentro de los tres primeros meses de cada año, formarán los comisarios su cuenta general de todo el anterior comprensiva de los ramos que han sido a su cargo. y con los correspondientes comprobantes. la remitirán a la secretaría de hacienda, antes de cumplirse dicho plazo, en lo cual no se permitirá demora alguna. -70. Para el efecto, tendrán cuidado de que todos sus subalternos foráneos, rindan las suyas con tiempo y la anticipación necesaria, a fin de que por falta de ellas no se entorpezca el arreglo y formación de dicha cuenta general, que debe comprender todas las del

distrito de cada comisaría, removiendo oportunamente toda clase de tropiezos o embarazos que acaso puedan presentarse, pues siendo esto una de las partes más esenciales de la buena administración, debe cuidarse escrupulosamente de ella con toda la más xbeolula preferencia, bajo de responsabilidad que se impondrá al que se califique culpado.- Hasta ahora no han tenido estas preyencioncs el puntual cumplímiento que corresponde, observándose, no sólo demora en la presentación de cuentas al tiempo señalado, sino que todas las comisarías carecen de la reunión prevenida que es absolutamente indispensable.e- Los comisarios generales son en todo su distrito jefes superiores de los ramos y pertenencias de la hacienda pública, como dispuso el artículo 3 del soberano decreto número 81, de 21 de septiembre de 1824, y de consiguiente estén obligados a dar una cuenta .circunstanciada y justificada de todo lo que está a su cargo.- Para ello deben reunir las cuentas de todos los empleados que se hallan en el caso de darlas a fin de formar una general que las comprenda, sirviendo aquéllas de comprobantes de ésta, y ejecutándose así, habrá el método y orden que corresponde, quedando extingudida la confusión que prepara el ir remitiendo cuentas con separación, sin que pueda saberse si vienen o no completas, y las que efectivamente faltan para reclamarlas.e- Sólo las cuentas de los colectores de lotería y administradores del correo han de venir separadas, las primeras a esta secretaría, y las segundas a la administración general, para que con ellas se forme la cuenta general de cada uno de estos ramos: pero cuidando los comisarios generales de que se verifique sin falta, a los tiempos que corresponde, y anotándolo así en su cuenta general, para la debida constancia, lo cual en manera alguna se opone a que los mismos comisarios tengan conocimiento y vigilancia en los anunciados ramos de lotería y correos, y su Luena adrninistracion.c- Están ya arreglados los años económicos dispuestos por el congreso general, par la presentación de cuentas, que empiezan en primero de julio, y concluyen en fin de junio del año siguiente; y debiendo hacerse la presentación y envío dentro de Jos tres meses inmediatos, cuidará usted con la mayor vigilancia, y dictará sus providencias anticipadas, a fin de que no haya en ello la más leve falta y que precisamente estén las cuentas todas en esta secretaría, antes de que concluya el mes de septiembre de cada año, como que en los tres meses siguientes deben reconocerse y extractarse, en el departamento de cuenta y razón, para que en fin de diciembre pasen a la contaduría mayor>- Por consecuencia de lo que se previene en el artículo 71 de la referida instrucción del comisarios generales, deben remitir a esta secretaría cada tres meses, estados generales de ingresos, egresos y productos Huidos; uno en el mes de octubre que comprenda tres meses: otro de seis en el de enero; otro de nueve en el de abril, y otro de todo el año en el de julio. -Estas constancias son muy precisas para el debido y necesario conocimiento del gobierno, y para la formación de los estados generales que se presentan al congreso general en principio de enero de cada año, en lo cual no puede ni debe haber la más leve falta.e- Instruido usted en las prevenciones que tiene esta orden, cuidará de comunicarlas en la parte que corresponda a todos sus subalternos, estando muy vigilante en la más exacta obeervancia, para lo cual no debe haber causa que se oponga por la exactitud y arreglo de cuentas que ha de haber en todas las oficinas como base la más esencial de la buena administración, esperando me avise usted el recibo y quedar en ejecutarlo.

VIGILANCIA DE ABUSO DE AUTORIDAD

Los empleados en las oficinas pagadoras no tomen poderes de personas que tienen que hacer cobros en ellas. Circular de la Secretaría de Hacienda de 5 de Agosto de 1830.

Considerando el supremo gobierno los inconvenientes que ofre-ce el abuso advertido de que algunos de los empleados en esa oficina se encarguen de los poderes de personas que tienen que hacer cobros en ella, ha

resuelto que bajo nmgún pretexto se permita semejantr práctica, bajo la más estrecha responsabilidad de V.S.: y se lo comunico de suprema orden para su inteligeneia y cumplimiento.

DISTRIBUCION DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES EN LA TESORERIA

Arreglo de la Tesorería General de la República. Ley de 26 de Octubre de 1830.

20. Los ministros de la Tesorería general serán nombrados por el presidente de la República, con arreglo a la parte sexta del Art. 1] O de la Constitución.

30. La plaza de ayudante de! cajero pagador, se proveerá por el gobierno a propuesta en terna del mismo cajero, informada por los ministros.

40. El nombramiento de las demás empleados se hará por el gobierno a propuesta en terna de los ministros, quienes si no se convinieren, formará cada uno su propuesta y la remitirá con su correspondiente informe.

50. Ninguno que se haya malversado alguna vez en el manejo de caudales ajenos, públicos o privados, podrá ser ministro o empleado en la Tesorer-ía general.

60. Los ministros -rán responsables de todos los caudales que se custodiaren en la tesorería, y de los pagos que se verificaren, ya sea en virtud de pólizas expedidas al cajero pagador, ya a consecuencia de órdenes dirigidas a las Comisarías generales de la Federación.

70. Caucionarán su responsabilidad en cantidad de veinticuatro mil pesos cada uno, (011 las correspondientes fianzas otorgadas a satisfacción del secretario del Despacho de Hacienda, y acreditarán anualmente la idoneidad de sus fiadores.

80. Darán al gobierno los informes que les pidiere, cuando sean limitados a puntos de hecho del conocimiento de la oficina.

90. Toca a Ia Tesorería general formar la segunda parte de la cuenta del gobierno, prevenida en el Art. 80. de la ley de 8 de mayo de 1826, a cuyo fin le presentarán sus respectivas cuentas las comisenas generales y subalternas de la Federación.

10. La Tesorería no hará físicamente otros pagos que los de dietas y viáticos de diputados y senadores, sueldos de las oficinas dependientes de las cámaras y sus respectivos gastos, sueldos del presidente y vicepresidente de la República, de las secretarfas del despacho y gastos de las mismas; sueldos y gastos de la alta Corte de Justicia, de la dirección general, legaciones de la República en los paises extranjeros, tribunal supremo de guerra y marina, inspección general del ejército, y en suma todos los que tengan el carácter de generales, quedando sometido a la comisaría genera] de México, el pago de los que respectivamente se hacen por todas las demás de la Federación.

11. Para la cuenta y razón de la Tesorería general, se llevarán los libros que disponga el reglamento, los que serán autorizados por el contador mayor de Hacienda.

12. Los ministros responsables autorizarán todas las partidas de ingreso y egreso, firmándolas con los interesados. a quienes en las partidas de ingreso expf'dirán certificación expedida en papel sellado de oficio. con inserción literal de la partida correspondiente. y de las firmas que deben ponerse a continuación de ella.

13. Todos los caudales que ingresaren en la tesorería, se depositarán en arca de tres llaves, de las que tendrá una cada ministro y la otra el cajero pagador.

14. Los ministros de la :resorería no podrán admitir en su oficina ningún depósito judicial que no sea de hacienda.

15. En los casos de enfermedad u ausencia de alguno de los ministros podrá nombrar un sustituto con aprobación del gobierno, a fin de que se haga cargo de la llave del tesoro y desempeñe las funciones de ministro bajo la responsabilidad de éste y la de sus fiadores; y si no lo nombrare, ni él ni sus fiadores quedarán relevados de la responsabilidad mancomunada por su compañero por el tiempo que éste permaneciese solo en la tesorería, en cu)'o evento firmará las pólizas, órdenes y demás documentos, con la nota de sólo por ausencia o enfermedad de mi compañero.

16. Se formarán en la tesorería cuatro secciones denominadas de cuenta general, de guerra y marina, de correspondencia, de tesorería. Los oficiales primeros serán jefes de estas secciones.

17. Será del cargo del cajero pagador, recibir bajo de su responsabilidad todos los caudales que entren en la tesorería, hacer los pagos correspondientes, reconocer y cobrar libranzas, y llevar las cuentas de los gastos de oficina, auxiliado en todo por su ayudante.

18. El cajero pagador caucionará su responsabilidad a satisfacción de los ministros en cantidad de diez mil pesos.

19. Los ramos menores del Distrito Federal, el real de minería, y cualquier otro ramo ajeno del erario federal, así como los almacenes generales del ejército y hacienda pública, y el derecho de plata y oro, estarán en lo sucesivo a cargo de la Comisaría general de México. En consecuencia, el ensayador quedara sujeto a la misma comisaría.

20. Queda suprimida la comisaría central de guerra y marina.

21. Los ministros y demás empleados de la Tesorería, no podrán recibir fuera del sueldo que les señala esta ley, ninguna cosa bajo el título de adehala, gratificación u obsequio por ningún pretexto; y el ministro o empleado que contraviniere a esta disposición, será por el mismo hecho privado de su empleo.

22. Todas los empleados comprendidos en este decreto, quedarán sujetos a lo que disponga el conzreso sobre cesantes, sobre jubilaciones, ascensos, y lo demás relativo a los empleados de la Federación.

23. Se suprime la plaza de escribano, quedando su derecho a salvo al dueño del ofício para la indemnizacion a que hubiere lugar.

24. Se suspenderán los efectos de este decreto hasta que se publiquen los que arreglan la dirección genera y las comisarías.

(Se circuló por la Secretaria de Hacienda en el mismo día y se publicó en bando de 2 de noviembre siguiente.)

RECAUDACION y DISTRIBUCION DE CAUDALES PUBLICaS

Arreglo de las Comisarías. Ley de 21 de Mayo de 1831.

Art. 1. Habrá comisarías generales en las demarcaciones siguientes: Chiapas, Chihuahua con el territorio de Nuevo México, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, México con el Distrito Federal, Mir-hoacán con el territorio de Colima, Nuevo León, Oaxaca, Puebla con el territorio de Tlaxcala, (Iuerétaro, San Luis Potosí, Sonora con el territorio de la Alta California, Sinaloa con el de la Baja, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatan. Zacatecas.

5. Las atribuciones de los comisarios son: Primera: recoger y distribuir los caudales pertenecientes a la Federación, con arreglo a las órdenes de la Tesorería, general. Segunda: Intervenir en los cortes de caja de las oficinas recaudadoras de la Federación que hubiere en el lugar de la residem-ia de las comisarías,

Tercera: desempe-ñar las comisiones o en-argos que el gobierno les hiciere relativas al servicio de la Hacienda pública, y también los 'Iw" les hiciere la dirección general respecto de las oficinas recaudadoras.

6. Quedan vigentes las demás atribuciones que les señaló la ley de 21 de septiembre de 1824: menos en cuanto a la administración de rentas de pólvora y tao Laca, y ramo de averfa. ni en cuanto a que dependan de Iascomisanas la renta del tabaco en los puntos de la cosecha. las aduanas marítimas, los correos y la loterfa.

7. Los comisarios generales, antes de tomar posesión de sus destinos, caucionarán su manejo con arreglo a las leyes, a satisfacción de los ministros de la Tesorería General de la Federación, con las cantidades siguientes: México y Veracruz, veinte mil pesos: Oaxaca, Puebla, Jalisco y Yucetén, diez mil pesos; Chihuahua, Durango, Cuanajueto. Michoacán, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa y Zar-atecas, seis mil pesos; Chiapas, Coahuila y Tejas, Yuevo León, Querétaro, Tabasco y Tarnaulipas, cuatro mil pesos.

8. Los comisarios generales tendrán tratamiento de señoría en la correspondencia de oficio, y serán responsables de sus providencias y di' las órdenes que dirijan a sus subalternos.

9, Las comisarías generales se establecerán en alguno de los edificios propios de la Federación que haya en el lugar que se les hubiere designado; y no habiéndolo, ó no teniendo la capacidad necesaria. se arrendará una casa por cuenta de erario Federal, con aprobación del gobierno.

10. Sólo en las cosas de hecho podrán los cornisarios pedir informe a los contadores tesoreros.

11. Las labores de las comisarías se distribuirán por los comisarios, entre los oficiales y escribientes, de acuerdo con los contadores te-son-ros. a cuvo efecto formarán los primeros, dentro de sesenta dias los rr-spcrtivos reglamentos, que pasaruu a la aprobación del gobierno. y r-on unur-nr-ia del mi-nro. podrau reformarlos cuando convenga al servicio de la nación.

12. Cada uno de los contadores tesoreros, caucionará su manejo con las cantidades siguientes: los de México y Yeracruz. con doce mi) pesos: los de Oaxaca. Puebla, Jalisco y Yucatán, con seis mil pesos; los de Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa y Zacatecas, con cuatro mil pesos; los de Coahuila y Tejas, Chiapas, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tameulipas, con tres mil pesos.

13. La responsabilidad de los contadores tesoreros será mancomunada en el manejo y custodia de caudales y efectos que entren en su poder, en las faltas que cometan en el desempeño de sus funciones, y en las labores de la oficina, que desempeñarán por ambos indistintamente, debiendo, por lo mismo, firmar los dos las partidas de Jos libros, las liquidaciones y demás documentos que se expidan.

14. Cuando las órdenes de los comisarios se opongan a las leyes o a las disposiciones del gobierno general, serán responsables de su cumplimiento los contadores tesoreros, si dentro del término de do-e horas no les manifiestan por escrito la ilegalidad de aquellas; pero si los comisarios insistieren y el asunto fuere ejecutivo, obedecerán los contadores tesoreros, dando cuenta por el inmediato correo al supremo gobierno y a los ministros de la Tesorería general, con lo cual quedará salva su responsabilidad; más si el asunto admitiere demora, avisarán al gobierno antes de obedecer, y esperarán su resolución.

]5. Luego que el gobierno reciba estos avisos, dictará las providencias que estime convenientes, conforme las leyes.

16.. Las atribuciones de los contadores tesoreros, son: Primera: recibir, custodiar y distribuir con arreglo a las leyes, los caudales y efectos que deban ingresar a las comisarías. Segunda: llevar la cuenta y razón con sujeción a los respec-tivos rcplamentos. Tr-rccra: dirigir las labores de sus suhaltrrno-. en cuanto tenuan relación c-on la Contudurfa y Tusore-

ría. Cuarta: hacer a los comisarios las observaciones de que habla el artículo 14. Quinta: dar oportuno aviso a los comisarios, de los deudores de la Hacienda pública y sus créditos, según las constancias de la oficina. Sexta: formar los estados generales y partículares, con arreglo a las leyes y órdenes del gobierno. Séptima: dar al comisario los informes que pida, conforme a lo prevenido en el artículo 10. Octava: llevar un libro en que conste el número de horas que asista diariamente a la oficina cada empleado, con expresión del motivo de sus faltas, y pasar al cornisario el último día de cada Semana, noticia exacta deducida de aquellas constancias.

17. Las faltas e impedimentos temporales de los comisarios, se suplirán por el contador tesorero más antiguo; las de éstos se desempeñarán mutuamente, y las de los otros empleados por lo que sigan inmediatamente, según el orden de su nominación.

18. Sólo el gobierno concederá licencias temperales para negocios propios a los empleados- de las comisarías, por causas muy graves y justificadas, y previo informe de los comisarios: si se excedieren en la licencia por más de sesenta días del término que se le conceda, serán depuestos de sus destinos; pero si el exceso no pasare de sesenta días, los suspenderá el gobierno de sus destinos y sueldos hasta por tres meses.

19. Los comisarios, en caso de que alguno de sus subalternos tenga urgente necesidad de variar de residencia para restablecer su salud, podrán suplir la Ji. cencia del gobierno, dándole aviso inmediatamente y acompañándole los documentos que justifiquen la necesidad.

20. Todos los empleados asistirán a la oficina siete horas diarias, a excepción de los días festivos solemnes, y sin perjuicio de que trabajen más tiempo cuando la necesidad lo exija, para que las labores queden corrientes con el día.

21. Los empleados que no por enfermedad personal, sino por otras cuasas muy graves, calificadas por los comisarios, o porque obtengan licencia temporal con arreglo al artículo 18, dejaren de asistir a la oficina, disfrutarán el sue-ldo íntegro, si las faltas no excedieren de veinticuatro días útiles en el año; pero pasando, se les privará del sueldo correspondiente al exceso.

22. Si el motivo porque dejen de asistir los empicados a la oficina no fuere justo, se les rebajará por los contadores tesoreros, previa la conformidad de los comisarios, por primera vez el sueldo que corresponda al tiempo de su falta. calculando por cada hora la séptima parte del haber que debieran disfrutar en el día; por segunda el duplo; y por tercera serán depuestos de sus destinos por la autoridad competente. Estas disposiciones tendrán su efecto, cuando la reincidencia se verifique dentro de un año.

23. En las faltas que provengan de enfermedad, se abonará a los empleados todo el sueldo; pero podrá el comisario, cuando lo estime conveniente, hacer que se le acredite aquélla con certificación jurada de facultativo que merezca su confianza, y en su defecto por otro medio legal; y no verificándolo, incurrirán 'aquéllos en las penas que impone el artículo anterior.

24. De los partes semanarios prevenidos en la atribución octava del artículo 16, formarán los comisarios uno mensual y lo remitirán al gobierno por el primer correo de cada mes.

25-. Los comisarios no se eximirán de responsabilidad por las faltas de sus subalternos, a menos que por dos veces hayan dado oportuno aviso de ellas al gobierno.

26. Podrá el gobierno, cuando circunstancias extraordinarias 10 exijan, aumentar el número de escribientes de las comisarías, el tiempo que sea absolutamente necesario, con las dotaciones que se señalan en esta ley,

27. En tiempo de guerra podrá el gobierno nombrar, si fuere necesario. los comisarios que estime P'" r-isos para las divisiones de operariones. Estos Iuncionarios no serán permanentes. sino que cesarán luego

que cese la necesidad de su servicio; gozarán el sueldo señalado para alguno de los otros comisarios. creados por esta ley, hasta en cantidad de 3,000 pesos anuales, según el gohiemo lo estime conveniente: se les abonarán los precisos gastos de escritorio, en que se comprenden los de escribientes: afianzarán su manejo a satisfacción de los ministros de la Tesorería general, en la cantidad que correspondiere al sueldo que disfruten: sus atribuciones y deberes, serán los que las leyes imponen a los comisarios generales en el ramo de guerra, y tendrán el tratamiento que éstos.

28. Siempre que el gobierno usare de la facultad que se le concede por el artículo anterior, dará cuenta a las dos cámaras del congreso general, con expresión de los motivos y fundamentos que haya tenido para ello, del ejército o división a que se destina el comisario, y del sueldo' *que* se le asigna, pudiendo el congreso desaprobar o reformar aquella disposición.

29. Habrá subcomisarios nombrados por el gobier. no en los territorios de la Federación, y en los demás puntos en que a juicio del mismo sean absolutamente necesarios.

30. Los subcomisarios dependerán inmediatamente de los comisarios generales, en cuya demarcación se hallen.

31. Los subcomisarios que manejen caudales, tendrán la gratificación de 2 por ciento sobre las cantidades que entraren a su poder, con tal que aquélla no pase de 1,200 pesos. Se les abonarán, además, los gastos precisos de escritorio, en que se comprenden los escribientes, y afianzarán su responsabilidad a satisfacción de los comisarios respectivos, en la cantidad que el gobierno señalare, con proporción a las que hayan caucionado los mismos comisarios.

32. Los subcomisarios que no manejen caudales, no gozarán gratificación; pero se les abonarán los gastos de que habla el artículo anterior y será atendido por el gobierno el mérito que contraigan en el buen desempeño de su encargo.

33. Los sub-comisarios desempeñarán en sus Distritos, las atribuciones que las leyes conceden a los comisarios generales.

34. Las obligaciones y penas que impone esta ley a los empleados de las comisarias generales, comprenden a los subcomisarios.

35. En las faltas r- impedimentos repentinos de los subcomisarios, desempeñarán las funciones que les corresponden, los individuos que provisionalmcr•. nombren las primeras autoridades políticas locales, hasta la resolución del gobierno.

36. Las mismas autoridades intervendrán 105 cortes de caja de las subcomisarías.

37. En las revistas ocupará siempre el primer lugar el comisario o subcornisario que les pasare, cualquiera que sea la graduación del interventor.

38. Se concede acción popular a todo ciudadano, para que acuse ante las respectivas autoridades, a los empleados de las comisarías que se malversen o no cumplan exactamente con sus deberes.

39 El sistema de cuenta y razón en las comisarías o subcomisarías, será uniforme con el de la Tesorería General de la Federación, y al efecto circulará el gobierno el respectivo reglamento dentro de dos meses de puhlicada esta ley.

40. Todos los empleados comprendidos en este decreto, quedarán sujetos a lo que el congreso disponga sobre cesantes, sobre jubilaciones y ascensos, y los demás relativo a los empleados de la Federación.

DISPOSICION PARA EVITAR PERDIDAS AL ERARIO PUBLICO

Correspondencia mutua de las administraciones de alcabalas acerca de guías, para que se exijan a los responsables las tornaguías. Circular de la Secretaría de Hacienda de 27 de Junio de 1831.

Con fecha 27 del próximo pasado junio me dice el Excmo. Sr. secretario de Hacienda, lo siguiente:

En oficio de 25 de este mes me dice el Excmo. Sr. gobernador del Estado de México, lo que sigue:

Excmo. Sr.- Advirtiendo este gobierno que una de las causas principales del aumento del contrabando en el Estado, es la falta del cumplimiento de las disposiciones que previenen se comuniquen mutua y recfprocamente los administradores de alcabalas, dándose parte de las guías para saber si se presentan en las aduanas del final destino, y deseando cortar el fraude por todos los medios posibles. como que de ellos depende el aumento de las rentas, ha librado a los administradores que le están subalternados, la circular de que acompaño a V.E. catorce ejemplares; pero como ella no surtirá sus efectos si no se secunda por todos los administradores de la república, suplico a V.E. se sirva dar sus órdenes, a fin de que los mismos funcionarios de su conocimiento cumplan exactamente con las órdenes y leyes que previenen la citada correspondencia. pues esta medida no sólo aumentará las rentas de este Estado, sino también las de los demás de la república y las del supremo gobierno general.

Al hacer a V.E. esta comunicación, tengo el placer de reiterarle mis consideraciones y decidido aprecio.

y habiendo dispuesto el Excmo Sr. vicepresidente, según promueve dicho señor gobernador, que por lo tocante a las oficinas respectivas dependientes del supremo gobierno de la Unión, se estrechen las órdenes, a fin de que se den las noticias que se expresan, lo comunicó a V.S. para que cuide de su puntual observancia, con cuyo objeto le acompaño dos ejemplares de la circular impresa que se refiere.

Gobierno del Estado libre de México.- Circular.- Por bando de 14 de mayo de 1776, órdenes circulares de la extinguida dirección general de alcabalas de 14 de junio de 1779, 28 de julio de 1784,23 de febrero de 1805, 5 de octubre dc 1806 y ley de 9 dc septiembre de 1823, está dispuesto con el fin de evitar las pérdidas que resiente el erario por la malicia y criminal manejo de los defraudadores, que los administradores de las alcabalas se den parte mutua y recíprocamente en todos los correos, de las guías que hayan expedido, para que si no se presentaren con los efectos oportunamente en la aduana del final destino, se exija la alcabala al fiador de la responsiva, y se averigüe el paradero de la carga.

Estas justas, necesarias y adecuadas disposiciones para evitar el contrabando tan ruinoso a la Hacienda pública, no se han observado por los mismos administradores de alcabalas; y de aquí se ha seguido incuestionablemente que a la sombra del descuido y poca actividad de estos funcionarios, se defrauden los derechos de alcabalas que corresponden al erario.

Para evitar tan enormes perjuicios, y que las rentas perciban, como debe ser, sus legítimos derechos, prevengo a V. que en todos los correos dé parte a los administradores respectivos de las guías que expidiere con distinción del número de cada una, su fecha, remitente, conductor, valor de los efectos, número y marca de los fardos, piezas, lugar del destino, sujeto que se obligó a la responsabilidad, y tiempo que se señale para su presentación, pues que si cumplido no se entregare a V. la tornaguía, debe exigir los derechos al fiador en calidad de depósito, hasta que se acredite los tienen satisfechos en el lugar del final destino de los efectos.

Reencargo a V. muy eficazmente el cumplimiento de esta orden y de las demás disposiciones citadas, pues dependiendo de la puntual y exacta observancia

de ellas el aumento de las rentas, no sólo del Estado, sino de los de las demás de la república y Federación, la menor falta en este asunto lo hará a V. acreedor a que el gobierno, para su escarmiento y el de los demás funcionarios de su clase, le imponga las penas que señala el artículo 13 del reglamento, formado para la mayor observancia de la ley de 24 de agosto del año de 1830, en el concepto de que para que no se alegue que la falta procede de los administradores de otros Estados, hoy suplico a los Excmos. Sres. gobernadores y ministros de Hacienda, tomen por su parte las medidas correspondientes, a fin de que se observen las prevenciones que he indicado.

Dios y libertad. Toluca, Junio 25 de 1831.- Múzquiz.- Sr. administrador de la aduana de México.

DISPOSICION PARA VERIFICAR EL INGRESO Y EGRESO DE LOS CAUDALES DE LA FEDERACION

Reglamento para la Tesorería General de la Nación, fonnado por el Gobierno en cumplimiento de la Ley de 21 de Mayo último. 20 de Julio de 1831.

La Tesorería general es la que debe, en el nuevo sistema de Hacienda, expedir las órdenes que sean necesarias para que se verifique el ingreso y egreso de caudales en las oficinas de distribución; recoger los fondos precisos para hacer los pagos que le son peculiares, y los sobrantes que resulten en las expresadas oficinas y en las de recaudación; satisfacer los sueldos y gastos que tengan el carácter de generales; llevar la cuenta y razón, no sólo de 108 caudales que tanto en ella como en las comisarías, llegaren a ingresar como productos líquidos de las rentas, ramos del erario, donaciones, préstamos, depósitos, etc., sino también de su legal inversión; formar la segunda parte de la cuenta que el supremo gobierno ha de presentar anualmente a las cámaras; liquidar, por último, en el mismo tiempo, el total vencimiento del ejército y armada, y desempeñar las demás obligaciones que actualmente le imponen o le impusieren las leyes en lo sucesivo. Para hacerlas todas practicables, y para metodizar sus trabajos y los de las oficinas con quienes se debe .entender. ha dispuesto el Excmo. sr. vice-presidente, que así éstas, como ella, y todas las autoridades, jefes y empleados, en la parte que respectivamente les toque, observen las prevenciones contenidas en los artículos de la siguiente instrucción.

De la Tesorería general

Art. 1. Para que la Tesorería general pueda saber constantemente el numerario disponible con que cuenta la Hacienda federal, los ingresos comunes de las oficinas de distribución, y BUS atenciones y cargas, le remitirán las recaudadoras un estado de las existencias con que se hallen en fin de cada mes, y las de distribución, el de sus cortes mensuales, y el presupuesto de las cantidades que tengan que cubrir, reuniendo en estos documentos cuantos datos sean necesarios para el logro de los objetos expresados.

2. Cuando los comisarios generales carezcan de los fondos precisos para cubrir sus atenciones, los pedirán directamente a la Tesorería general, la que, atendiendo a las órdenes que puede haberle dirigido el gobierno, sobre situar extraordinariamente algunas cantidades en determinados puntos, o reservar otras para objetos de preferencia, repartirá de tal manera los caudales, que pueda cada comisaría percibir meno sualmente los que fueren proporcionados a sus atenciones, procurando siempre el modo menos gravoso y más seguro de transportarlos, incluso el de girar libranzas, con las mayores ventajas que se puedan conseguir en el cambio, y cuidando también de proveer con el sobrante de las oficinas más inmediatas, el deficinete de las que lo tueveren.

3. Cuando la Tesorería general notare, en vista de los documentos de que habla el artículo l o.. que alguna oficina, ya sea recaudadora o de distribución,

conserva sin objetivo existencias que no deban reservarse en ella dispondrá que o se trasladen a sus arcas, u a las oficinas cuyo servicio demande auxilios, a a otras en donde pueda disponer de su valor más fácilmente: adoptando para el trasporte, en todos estos casos, los medios más útiles y convenientes, insinuados en el artículo anterior.

4. A lo más dentro de tres días, después de que la Tesorería general haya recibido los presupuestos generales aprobados por el congreso, o leyes posteriores preventivas de nuevos gastos, las circulará y prevendrá su cumplimiento a los comisarios generales subalternos y de división, para que en la parte que reepectivamente les toque, y sin necesidad de nuevas órdenes particulares, se ejecuten los pagos de los sueldos y gastos contenidos en los mismos presupuestos o leyes, a excepción de los que tengan el carácter de eventuales o extraordinarios, que sólo se verificarán a consecuencia de órdenes del supremo gobierno, comunicadas a la Tesorería general.

5. Sin perjuicio de lo prevenido en el articulo anterior, sobre gastos eventuales o extraordinarios, podrán las oficinas a quienes corresponda, suministrar el importe de los bagajes que respecto de los cuerpos y oficiales sueltos deba lastrar la Hacienda pública: anticipar ó completar los fletes de efectos ó dinero pertenecientes al erario, que hayan de transportarse de un punto á otro; proceder á las recomposiciones urgentes y pequeñas que requieran las fortificaciones, cuarteles y edificios nacionales que se hallen a su cargo, con tal de que su importe no exceda de cien pesos, y con los requisitos establecidos o que se establezcan, y sin que pueda repetirse este gasto en un mismo año, á no ser que medie aprobación superior; y proveer, por último, a los hospitales permanentes y provisionales, a las oficinas, cuarteles y cuerpos de guardias, de)08 utensilios que necesiten, en los mismos términos prevenidos respecto de las recomposiciones.

6. Las expresadas oficinas nunca procederán por sí al pago de débitos cuyo importe no esté comprendido en el presupusto actual, aunque sean notoriamente legítimos.

7. En cada año económico llevará la Tesorería general un libro en que tomará razón del día en que reciba las órdenes del supremo gobierno, copiándose en el mismo a continuación, con las prevenciones que sobre las mismas juzgue necesario hacer a las oficinas a quienes corresponda comunicarlas, la fecha en que lo verifique y la en que reciba la contestación, cuidando particularmente de exigirla respecto de las órdenes que lo requieran, como cuando se trate de suspensión de un gasto, de exigirse un cobro, etc. La anotación del día en que se reciban las expresadas contestaciones, que hará en el margen izquierdo que se dejará a cada plana del mencionado libro.

8. La comunicación que se haga de las órdenes a que se refiere el artículo anterior, se verificará trascribiéndolas, y agregando las advertencias o prevenciones convenientes; y las originales del gobierno las irá coordinando la Tesorería por orden de sus fechas, y las pasará de este modo con la cuenta general del erario, correspondiente al año que comprendan, a la Contaduría mayor, para que puedan servirle en la glosa de cuentas. También se le acompañarán con las pólizas de pagos físicos hechos en la misma Tesorería, copias de todas las órdenes que le sean relativas.

9. Las órdenes de cualquiera clase que expida la Tesorería general, deberá dirigirlas directamente a los comisarios generales, quienes las pasarán a los contadores tesoreros, o las comunicarán con las instrucciones convenientes a los subalternos que deban cumplirlas, cuidando siempre de que esto se verifique; pero cuando la misma Tesorería general acompañe con sus órdenes, libranzas, facturas u otros documentos que importen cobro de caudales o recibo de efectos, se estenderán a favor de los contadores tesoreros, o de los comisarios subalternos, según fuere el punto donde se haya de verificar la percepción.

10. Cuando la Tesorería general haga observacíones sobre alguna orden de pago o gasto que haya de hacerse en otra oficina, por no considerarlo arreglado a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley de 16 de Noviembre de 1824, y el gobierno, no obstante se la mandase cumplir, la trasmitirá, insertando también

sus observaciones y la resolución final, para que pueda, en su caso, justificarse la partida en la forma que previene el artículo 22 de la misma ley; avisándole, además, acto continuo, a la Contaduría mayor, como se dispone al fin del mismo artículo. Las observaciones que haya de hacer la Tesorería sobre las órdenes del gobierno, deberá dirigirlas a la Secretaría de Hacienda seis días a lo más después de recibidas aquéllas.

11. Cuidará la Tesorería general de observar continuamente, mediante los datos que tiene a la vista, si las cantidades que tiene designadas en el presupuesto cada objeto, son suficientes para cubrirlo; y en el caso de que por lo gastado en los primeros meses del año económico conceptúe que resultará deficiente respecto de alguno o algunos de los expresados objetos, lo avisará inmediatamente al supremo gobierno para que éste pueda con oportunidad recabar del congreso la autorización necesaria para cubrir la falta.

12. Estando prevenido en el artículo 10 de la ley de 26 de Octubre de 1830, que la Tesorería general no hará físicamente otros pagos que los que allí mismo se detallan, y todos aquellos que tengan el carácter de generales, se reserva el gobierno designar en las órdenes que hubiere de expedir, los que deban considerarse de esta clase. El pago físico que el mismo artículo encomienda a la Tesorería general, respecto de viáticos de diputados y senadores, debe entenderse cuando se trata de su regreso, pues no estando derogado el decreto de 19 de Noviembre de 1824, puede también verificarse el pago del de venida por las Comisarías de la Federación más inmediatas al lugar de la residencia de aquellos representantes.

13. Mientras que en cumplimiento del decreto de 2 de Octubre de 1830, se satisfaga por las aduanas marítimas de Veracruz y Tampico de las Tamaulipas, la sexta parte de sus productos, destinada para dividendos de préstamos extranjeros, la tesorería general llevará, liquidará y comprobará esta cuenta con los documentos que al efecto le dirigirán las mismas aduanas, y la casa encargada en Inglaterra de este negociado, expidiendo a las primeras un certificado de las sumas que por aquella causa consten haberse entregado a fin de que puedan con dicho documento, comprobar la data en su respectiva cuenta.

14. Abrirá la tesorería en su sección de este nombre otros tantos ramos, cuantas en sus libros comunes son las legaciones y consulados establecidos o que se establezcan, y al fin de cada año económico comprobará estas cuentas con los recibos o cuentas juradas de distribución de los jefes o encargados para ella, en las mismas legaciones o consulados; a cuyo efecto se las pasará con oportunidad la Secretaría de Hacienda, a donde las dirijirán directamente luego que termine el año mencionado, los citados jefes o encargados en las legaciones y consulados, para distribuir las cantidades destinadas a sus sueldos y gastos.

15. Abrirá asmusmo la tesorería general en la sección precitada, otros tantos ramos, cuantos sean los banqueros encargados de suministrar caudales para pago de legaciones, consulados u otros cualesquiera gastos en países extranjeros; y concluido el anual período de que habla el artículo anterior; comprobará las cuentas con la de distribución, que oportunamente remitirán documentada los expresados banqueros, haciendo con su vista por contrapartida, las aplicaciones conducentes. El costo que hubiere tenido situar caudales, para satisfacer los suplementos de los banqueros, lo cargará a la tesorería en gastos extraordinarios de relaciones, y dará por existencia en la cuenta general, el líquido total que resulte en poder de los repetidos banqueros, o rebajará de aquélla el importe de lo que se les quedare debiendo.

16. Si alguno o todos los banqueros de que habla el artículo anterior, no remitieren a tiempo sus respectivas cuentas, la tesorería general en la del gobierno, se limitará a cargar y a comprobar del modo ordinario, las cantidades que hubiere satisfecho por cuenta de los agentes expresados.

17. La cuenta general del erario, según la ley de

8 de Mayo de 1826, debe componerse de dos partes principales. La una que presentará los totales productos de todos los ramos que constituyen el erario Federal, como previene su artículo 70., y la otra, que se reducirá a la distribución de lo enterado en cuenta de los productos líquidos y existencia del año anterior, por el mismo orden que siga cada ministerio en el presupuesto del año respectivo. A la tesorería general corresponde la formación de esta última; y para que pueda verificarlo con los conocimientos y aciertos necesarios, las comisarías generales subalternas y de división, le remitirán mensualmente estados en que aparezca el corte y tanteo de sus cuentas, comprendiendo en ellos con toda distinción sus ingresos, distribución y existencias, bajo el orden uniforme de ramos que, para evitar equivocaciones, les prescribirá la misma tesorería general; y si dentro de los primeros quince días de cada mes, las oficinas que se hallan inmediatas y a distancia media del Distrito, y de treinta las más lejanas, no hubiesen puesto en la tesorería el estado o estados que les corresponda, les harán los ministros tesoreros los reclamos que estimen oportunos, dando al mismo tiempo cuenta a la Secretaría de Hacienda, para que por su parte dicte las providencias a que hubiere lugar.

18. Para llevar la tesorería su cuenta general, habilitará anualmente dos libros de a folio, sellados y foliados, y destinará el uno para el ingreso y el otro para el egreso o distribución, pasándolos previamente como lo dispone el decreto de 26 de Octubre de 1830, al contador mayor de Hacienda, a fin de que los autorice, firmando sus primeras y últimas fojas, y rubricando las demás. Hecho esto, abrirá en uno y otro tantos ramos cuantos deban contener los ·estados de las Comisarías generales, subalternas y de división, y en el mismo orden que les hubiere prescrito, cuidando de que no se altere jamás por ningún motivo.

19. Debiendo formarse la segunda parte de la cuenta general por las constancias y datos de los estados de que habla el arto 17, mandarán los ministros tesoreros asentar en el libro respectivo, por meses y por ramos, las sumas pertenecientes a cada uno, en una sola partida que tenga toda la concisión que permite el original de donde se extrae, refiriéndose siempre a los estados, que con tal objeto se numerarán; y cuidando igualmente de dar una misma colocación todos los meses, así a las oficinas como a los ramos, comenzando por la Tesorería, siguiendo por las Comisarfas generales, con sus subalternas más inmediatas al Distrito, y terminado con aquéllas cuya mayor distancia demore más el recibo de sus estados, para que por este medio pueda, luego que comience cada mes, dar principio a sus labores.

20. Para mayor claridad del anterior artículo, se agregan bajo los números 1, 2, 3, 4 Y 5 otros tantos modelos a los cuales se conformará el asiento de los libros. El primero contiene la instrucción con que deben aparecer las partidas del ramo de existencias, el orden numérico que ha de darse a los estados, y el lugar que han de ocupar en todos los meses y en todos los ramos. El 20., 30., Y 40., manifiestan la explicación que demandan los ramos de ingreso, según procedan, de rentas cuya recaudación no está encomendada a las Comisarías, de las de que lo está y requieren se dé alguna idea del estado que guardan, y de aquellos ramos menores que sólo exigen la designación de su ingreso y de la oficina donde deba encontrarse su ponnenor cuando se necesite saberlo. EISa. se refiere a los asientos de distribución que todos se haHan en el caso de los ramos menores.

21. La tesorería general, al trasladar las partidas de los estados al libro respectivo, cuidará, cuando se trate de rentas y ramos recaudados por las comisarías, de cargarse únicamente los productos líquidos deducidos los gastos de su recaudación, si los huhiere, pues éstos sólo deben figurar en la primera parte de la cuenta del gobierno, cuya formación está encomendada a la dirección general por la ley de su establecimiento.

22. Como las oficinas de distribución se suelen auxiliar mutuamente para cubrir sus atenciones, y pudiera suceder que por semejante motivo apareciera que reunido el importe de los caudales que

todas hubiesen distribuido, fuese mayor que el de los productos líquidos enterados por las de recaudación, habrá, para evitarlo, un ramo, tanto en ingreso como en distribución, que se llamará de remisiones de la Tesorería general y de cada comisaría, y remisiones a la Tesorería general y a cada comisaría, con sólo el fin de que se carguen, y daten las sumas que importen a las oficinas que las reciben o remiten, y pueda la Tesorería, sin más exámen, excluirlas de la cuenta general, y no darles asiento en los libros en que se siguen.

23. Sabido es que el objeto del ramo de reintegros, es el de que no tengan cargo y data los que sólo deben tener uno u otro, y el de evitar que se confundan los gastos de administración con los de otra naturaleza: y aunque por lo mismo se ha de encontrar dicho ramo en el ingreso y distribución de los estados de las Comisarías, y la Tesorería general debe hacerle figurar en los suyos mensuales, y en la cuenta general, cuidará a fin de afio, con presencia de las cuentas de las mismas Comisarías, de distribuir su importe entre los ramos a que verdaderamente pertenezca, deduciendo el del cargo de los de distribución de que indebidamente salió, y el de la data de los de cargo que indebidamente le hahían recibido, de cuya operación resultará que no le quede cantidad alguna, supuesto que no componen el ramo de reintegros, sino las que se han cargado o datado con exceso, y por consiguiente no aparecerá este mismo ramo ni en el estado anual, ni en la cuenta del gobierno.

24. En los libros comunes de la Tesorería general y de las Comisarías, se pondrán después del último ramo, notas o razones de las cantidades aplicadas con equivocación, constando todas aquéllas, y sólo aquéllas que en el período de las cuentas se advirtiere haberse cargado o datado en ramos a que no pertenecían; y aunque ni la Tesorería general, ni las Comisarías en sus estados mensuales, han de hacer mérito de tales equivocaciones, la primera, al fin de cada año económico, hará, con presencia de las notas expresadas, el aumento o disminución que a cada ramo corresponda á fin de que, tanto en el estado anual, como en la cuenta del gobierno, aparezca el verdadero ingreso y egreso que tuvieron.

25. Los saldos de que tratan los dos artículos anteriores, se verificarán después de hecho el resumen de cada ramo correspondiente a los doce meses del año; y se harán sentando una partida por cada cuenta o Comisaría, con sólo la instrucción necesaria para saber la cantidad, la oficina y ramo a que aquélla pertenece, sacándola por guarismo en una columna interior, y la suma de todas, puesta por medio de una llave en la exterior, o se deducirá o se aumentará, según convenga, al resumen general o primitivo, en términos de dejarlo enteramente depurado.

26. Teniendo presente la Tesorería general y las demás oficinas de distribución, lo dispuesto en el arto 14 de la ley de 26 de Octubre de 1830, abrirán un ramo de depósitos en que se cargarán y datarán todas las cantidades que ingresen y salgan por semejante causa, sin hacer constar en el estado anual, ni en la cuenta del gobierno, sino aquellas partidas en que hubieren declarado pertenecer al erario (aplicándolas inmediatamente a los ramos de que procedan), o el importe de la existencia líquida que resulte a fin del año en la misma clase de depósitos.

27. Los ramos de préstamos con calidad de pronto reintegro, de reintegros de préstamos hechos por el erario. y de préstamos a rentas, como que producen ingreso y egreso accidental que ni disminuyen ni aumentan las entradas y gastos fijos de la Hacienda pública, sólo constarán en el estado anual y en la cuenta del gobierno, liquidados como el de depósitos, esto es, deducida la data del cargo, o a la inversa, a fin de notar en su último resultado lo único que acerca de ellos interesa, que es lo que el erario debe o le deben, haciéndose en el primer caso cargo del ingreso, o datándose en el segundo su importe en la distribución.

28. Como el valor de las partidas ha de sacarse por guarismos al margen exterior de los libros, se cortarán y sumarán todas las pertenecientes a un mes en el término a lo más de los 45 días siguientes, supuesto que atendiendo a las prevenciones hechas sobre remisión de sus estados a las oficinas de distribución, no sólo es aquel plazo suficiente para

cumplirlas sino que lo es también para que se verifique el asiento en los libros. Luego que se haga el precitado corte, extenderá la Tesorería general el estado de que trata el arto 27 de la ley de 16 de Noviembre de 1824, y pondrá en la Secretaría de Hacienda dos ejemplares autorizados con las firmas de los ministros, para archivar el uno en su sección de cuenta y razón, y remitir el otro a la Contaduría mayor.

29. También remitirá la misma Tesorería á la imprenta del periódico oficial que existiere, para la publicación prevenida en el decreto que cita el artículo anterior, un ejemplar de sus estados mensuales, y cuidará de que el perteneciente a Julio quede efectivamente publicado en fin de Septiembre; el de Agosto en fin de Octubre y en la misma proporción todos los demás.

30. Como cortada por meses la cuenta de los ramos no puede aplicarse en los siguientes la existencia que a cada uno correspondiera, por haberse hecho una masa de todos sus productos para darles distribución, y debiera resultar un deficiente en la cuenta, igual al importe de las existencias que fuesen resultando en fin de cada mes, abrirá la Tesorería general en su sección de tesorería y lo mismo las comisarías generales y subalternas, un ramo que denominarán existencias de meses, y su importe figurará como cargp en la primera partida de sus estados mensuales. La reunión de todas las que resulten como existencia en fin de Junio, formará el total de las existencias en todas las oficinas de distribución.

31. Concluido el estado del mes de Junio se formará el anual de que trata la ley de 16 de Noviembre ya citada, se sacarán los mismos ejemplares que de los mensuales, y se les dará igual destino; y todo, inclusa la publicación del estado, deberá haberse verificado, a lo más tarde, para la fecha en que debe hacerse la presentación de la cuenta general.

32. Si las comisarías generales no hubiesen remitido sus cuentas con la oportunidad debida para que pueda formar la suya la Tesorería general, ésta lo avisará a la Secretaría de Hacienda, a fin de que se dicten las providencias correspondientes; pero aquéllo nunca impedirá a la Tesorería la continuacin de sus labores: y se aproximare la época en que deba presentar la suya, la concluirá y cerrará aunque le falten algunas de las de las comisarías, haciendo mérito de esta circunstancia en todos aquellos puntos en que por la expresada causa puedan resultar equivocaciones o inexactitud.

33. Para cerrar la cuenta general formará la Tesorería en cada libro un resumen de todos los ramos que contenga, sacando en seguida al margen exterior las cantidades recibidas o libradas por cuenta de cada uno de ellos, totalizando los expresados resúmenes en el lugar del libro que resulte en blanco después de la cuenta de todos los ramos. Luego pasará el importe del de su data al de cargo, y deduciendo uno de otro sacará la existencia final que resultare, explicando al pie las especies de que se compone, el valor de cada una, y las oficinas donde se hallen, citando el número del estado o estados a que se refiere. El mismo resumen servirá de índice, anotando al margen izquierdo el folio de los ramos, como se percibe del modelo núm. 6 que se acompaña para aclaración de este artículo.

34. Los ministros tesoreros autorizarán con su firma entera los asientos mensuales de cada ramo después de sumados y cerrados, lo mismo que los estados mensuales y anuales, el resumen del libro de data, el de cargo con la comparación final, la razón de las especies que componen la existencia, y las oficinas en que se halla, y cuantos documentos fueren concernientes a este asunto.

35. La circunstancia de no recibirse a tiempo el estado de alguna o varias oficinas, no será un motivo para que la Tesorería suspenda las operaciones en su cuenta general, y por lo mismo la continuará y cerrará el mes que acontezca aquello como en todos los demás, dando lugar en la propia cuenta en el mes o meses siguientes a los estados que antes faltaban, con la advertencia y explicación necesarias, cuidando igualmente de anotar en los estados mensuales la

falta o aumento de oficinas que contengan por aquella causa.

36. Cuando se decreten nuevos gastos, o se espidan leyes que establezcan nuevas contribuciones o impuestos, ya sea bajo la inspección de la dirección general, o encargando su cobro a las comisarías, la Tesorería general por sí o a virtud de prevenciones del gobierno, dará a las comisarías las instrucciones que juzgue convenientes sobre el modo de incluir en sus cuentas así los gastos nuevamente decretados, como los productos de los referidos impuestos, denominando el ramo o ramos a que han de aplicarlos, y en lugar que deban tener en los libros, conformandese siempre al espíritu y sistema de la presente inetrucción.

37. Cuando la tesorería general encuentre en los estados de las comisarías alguna cantidad cargada o datada en ramo que no le corresponde, e ignorare el motivo u objeto, pedirá los informes o aclaraciones necesarios, y prevendrá, las reformas conducentes, si considera que deban hacerse, suspendiendo en este caso darle asiento en la cuenta general hasta que aquéllas se verifiquen; mas si la reforma importare la creación o variación de algún ramo que pueda ocurrir en otras oficinas, circulará a todas los avisos que fueren necesarios, para que no se altere la uniformidad en la aplicación de caudales.

38. La cuenta general de distribucion o la segunda parte de la que el gubierno ha de presentar anualmente al congreso, debe formarse del último resultado que dieren los ramos del libro de distribución, después de depurados; mas como en los estados de las comisarías, y en la cuenta general de la tesorería constarán divididos diversos gastos que en los presupuestos fonnarán una sola partida, como por ejemplo la del haber de los cuerpos permanentes de infatería que se halla dividido en las cuentas en 12 fracciones etc., se reunirán o separarán, según obraren reunidas o separadas en el presupuesto correspondiente, cordinándose todos por el orden que tengan en aquél, y citando siempre el folio o foltos de la cuenta general donde conste cada uno. El modelo núm. 7 es al que debe conformarse la exprcsada cuenta del gobierno.

39. Los empleados a cuyo cargo corren los almacenes de guerra y de artillería, de hacienda, de marina, de maestranzas de todas clases, remitirán a la Tesorería general, luego que concluya cada año económico, estados de las existencias que resulten en los mismos almacenes, autorizados y con el V.B. de sus respectivos jefes, para que pueda darles lugar en aquella oficina en la cuenta general, coordinándolos por sus clases, y uniéndolos a ella sin otra operación que la de numerarlos para hacer mérito de ellos en la cuenta, después de las existencias de las comisarías, como se ve en el modelo de que habla el artículo anterior; firmando siempre los ministros cada estado en particular para constancia de que son los mismos que recibieron y acompañ.aron.

40. Un mes antes de concluirse el año económico avisará el gobierno a la Tesorería general, para que ésta lo haga a las Comisarías, cuáles son los sueldos y gastos aprobados por el presupuesto, que quedando pendientes a la conclusión de aquel año, puedan seguirse pagando en el siguiente; pero también la misma Tesorería, y las comisarías por su conducto pondrán en la Secretaría de Hacienda, tres meses a lo más después de concluido cada año económico, para los usos que fueren convenientes, una noticia sacada por ramos en que se detallen ponnenor los sueldos y gastos que no tuvieron verificativo en aquel período, manifestando lo que requiera cubrirse, y lo que deba considerarse como economizado respecto del presupuesto correspondiente.

41. Para que la Tesorería general pueda responder a las resultas que puedan deducirse de su manejo, o dar las noticia') que se le pidan en lo sucesivo, se quedará con una copia de los libros en que lleva la general, con otra de la del gobierno, y con un ejemplar de los estados mensuales y anuales.

42. Dentro de los primeros treinta días posteriores al recibo de las cuentas de las oficinas de dlstribución en la Tesorería general, pasará ésta a la dirección

los libros manuales y comunes de cargo de cada una, después de haber sacado de ellos cuantos datos le sean conducentes y, además, le pasará también una noticia de las datas de sueldos y gastos de administración de los ramos de ingreso que corren a cargo de las comisarías, para que con presencia de tales documentos pueda formar la direcr-ion la cuenta de valores, o la primera parte de la del gobierno.

43. La Tesorería general, por medio de su sección de guerra y marina, ajustará el n-mate, y liquidará el vencimiento del ejército y armada. a cuyo efecto los comisarios generales, subalternos y de división, le pasarán mensualmente las listas de revista de la tropa, inclusa la cívica y la rctiruda, y los oficiales sueltos, con cuantos documentos y requisitos deban acompañar para su justificación. En caso de demora, tendrá la Tesoreria obligación de exigírselas, lo mismo que la falta de algún comprobante o formalidad esencial que las inutilice. Ellas le darán las noticias necesarias para saber los vencimientos, y por lo que hace a las buenas cuentas ministradas en todas las oficinas, ocurrirá a la cuenta general del erario, donde mediante el sistema de asientos mandado observar, encontrará lo que haya recibido cada cuerpo o compañía, y en los generales, oficiales y militares sueltos y retirados,lo correspondiente a cada individuo.

44. La Tesorería general dará asimismo aviso al gobierno de las demoras que note en la remisión de las listas de que trata el artículo anterior, y se tendrá por tal demora siempre que las comisarías generales de México, Puebla, Querétaro y Michoacán, con sus subalternas, no hayan puesto en aquélla sus expedientes de revista a los ochos días después de cerrada la del mes, a los quince las de Veracruz, Oaxaca, San Luis Potosí, Zacatecas y Jalisco, y las de mayor distancia a los veinticinco; de manera, que el expediente de toda la revista del mes de Julio, por lo respectivo a las primeras, ha de estar en la Tesorería el 8 de Agosto, el de las segundas el 15, y el de las últimas el 25, y así de los demás meses; observando en este negociado el mismo método prevenido para la cuenta general; esto es, que con los primeros expedientes que se reciban comenzará la Tesorería sus labores, y no podrá suspenderlas por falta de los documentos de alguna oficina que no los haya remitido, haiciendo en este caso lo prevenido en los artículos 32 y 35.

45. Las comisarías justificarán las altas de reclutas en los expedientes de revista con el tanto de la filiación que deben presentarles los cuerpos; cuyo documento, lo mismo que los demás de revista, vendrán duplicados en copia a la Tesorería general, para que extrayendo de ellos las expresadas filiaciones, las archive por cuerpos y por años con separación de los demás justificantes de este ramo, a fin de que en todo tiempo de halle con facilidad la noticia del ingreso de un soldado, particularmente cuando se trate de sus premios de constancia.

46. A fin de precaver los extravíos figurados o efectivos de los expedientes de que trata el artículo anterior, los comisarios en el sobrescrito los anotarán, llamándolos: pliegos de revista, y las oficinas de correos los considerarán del mismo modo que los certificados, quedando obligada por lo mismo la Tesorerfa cuando se le entreguen, a poner en la cubierta la fecha y el recibo, que se devolverá para su resguardo a la oficina remitente.

47. Conforme fuere recibiendo la Tesorería los documentos de revista, formará legajos por meses de los correspondientes a cada brigada, batallón. regimiento o compañía, con separación de armas, fueros, dando a cada uno de los cuerpos o compañias activas lugar separado, aun cuando sólo existan los pies veteranos. Y como esta separación de documentas ocasionaría a la Tesorería la pérdida de mucho tiempo y trabajo, si no viniese hecha por las oficinas en los términos explicados, deberá recalmarla la misma Tesorería o los defectos que en ella notare, exigiendo el cumplimiento de los artículos 43, 44 y 45, Y dará cuenta a la Secretaría de Hacienda si se repitiese su inobservancia.

48. Cuando la tropa cívica se ponga a disposición del gobierno general, deberá reputarse como parte del ejército de la república, y tendrá lugar en

la cuenta de éste. Por consiguiente, los comisarios también remitirán entonces SUB revistas a la Tesorería general, quien asimismo formará legajos por meses y por armas, y no por batallones, regimientos o compañías; es decir, que reunirá toda la infantería, caballería o artillería perteneciente a cada Estado, o a cada Territorio, o al Distrito federal.

49. La revista de oficiales sueltos se dividirá por clases y armas, de manera que consten en un solo legajo los capitanes de infantería, en otro los de caballería, en otro los de artillería, y a este modo todas las clases desde generales que no pertenecen a cuerpo alguno, hasta los subtenientes. Lo mismo se ejecutará respecto de los oficiales que disfrutan licencia ilimitada, con la oficialidad y tropa retirada del servicio, a inválidos o dispersos, sin confundir o mezclar jamás estas diversas clases, a quienes deberá llevarse una cuenta separada,)0 mismo que a los sargentos primeros y segundos, de que se Iormará otro legajo, y otro por último de los cabos, soldados y demás tropa, a menos de que formen batallón o compañía, en cuyo caso deberá tratarseles como a los pennanentes.

50. Coordinados del modo prevenido los justificantes de revista, procederá la Tesorería a la formacion de un extracto por cada legajo en alta y baja, expresando cuantas circunstancias influyan en el aumento o d-sminución del vencimiento, sentándose en los perten-cientes a cuerpos o compañías por el órden así de éstas, como de los empleos. los nombres de la oficialidad desde el coronoel hasta el último subteniente, lo mismo que el de los sargentos, cabos y soldados nue disfruten premios de constancia o cualquiera ou., asignación sobre su prest, refiriendo todas las partidas del extracto al documento de donde se sacaron, para cuyo objeto, y para el de facilitar la glosa de ajustes, y aun las mismas operaciones de la Tesorería, se numerarán y se coserán por su orden los documentos de cada legajo. Los modelos marcados desdr el número 8 al 11 son a los que la Tesorería general deberá conformar sus extractos de brigadas de artillería y zapadores, de cuerpos pero maru-ntes de infantería, de caballería, batallones activos, y tropa de todas clases, según ellos mismos advierten.

51. En atencron a lo prevenido en el artículo anterior, a que las revistas de oficiales sueltos en servicio o con licencia ilimitada deben venir a la Tesorería por clases y en listas, y por último, a la forme que debe tener en el libro la cuenta de sus respectivos vencimientos, lo mismo que la de la oficialidad y tropa retirada, por la circunstancia de que cada individuo es el único responsable del resultado de su ajuste. sin que pueda reclamarse al cuerpo, se omitirá la formación de extracto en las clases mencionadas, y sólo se numerarán los documentos para referirse a ellos en las partidas de la cuenta.

52. En el mismo extracto de cada legajo, se formará la liquidación de los vencimientos con arreglo a los goces señalados a cada clase del ejército según sus armas y servicio, y sus valores figurarán en el extracto dentro de las columnillas destinadas a este objeto, sirviendo de gobierno que en todo ajuste de sueldo o gratificación por días quebrados, servirá de base el entero de un mes, y éste de treinta días, sea cual fuere, excepto en las raciones de campaña de la oficialidad, que deberán contarse por los naturales de cada uno.

53. Se tendrá también presente en el ajuste de la alta y baja, que en la primera se ha de abonar inclusive el día del ingreso de un recluta, el de la aprehensión de un desertor y el de un ascenso, y excluirse en la segunda el de la deserción, pase a otro cuerpo o descenso. Que la gratificación de armas se debe considerar por la fuerza que según la ley debe tener el cuerpo, y la de utensilios de cama, carbón y aceite, por la que presente en revista.

54. Sufren descuentos de inválidos los sueldos de oficialidad y tropa viva, ya sea permanente o activa de todas armas, los premios de constancia, el haber de forraje de caballos, y la gratificación de armas; y de montepío militar, los haberes de la oficialidad veterana en servicio, los retirados cuyas familias tienen opción a las gracias del mismo montepío, y

los que disfrutan los sueldos íntegros de su clase, aunque no tengan familia, o ésta no pueda aspirar a la gracia referida.

55. En las buenas cuentas que libren las oficinas a los cuerpos y compañías, han de deducir, aunque sin cargar en sus respectivos libros, el importe de los expresados descuentos, a fin de que los mismos cuerpos o compañías no se hallen, al concluir el año, con una deuda que les sería difícil cubrir, si no se les hiciera aquella deducción, que cuidará la Tesorería tenga su debido efecto, reclamándolo si notare alguna inobservancia en el particular. Cuando la misma Tesorería proceda a hacer el ajuste a remate de los expresados cuerpos, hará la deducción legítima; y los certificados de alcance que expidiere, contendrán únicamente la cantidad líquida que resultare a su favor, deducida la correspondiente a los precitados descuentos de inválidos y montepío militar, de suerte que sólo la Tesorería general se cargará en estos ramos su total importe, datándoselo en su cuenta de distribución, como lo harán en su caso las demás oficinas, respecto de los generales, oficiales y demás militares sueltos, a quienes deba hacerse en cada pago la legítima y correspondiente deducción de los repetidos descuentos.

56. La Tesorería llevará la cuenta del ejército en un libro igual, y que tenga las mismas formalidades que los en que se sigue la general, y desde el lo. de Julio de cada año se abrirán en él cuentas o ramos separados a cada brigada, batallón, regimiento, .compañía o clase, destinándoles las hojas que se consideren necesarias para asentar sus respectivos vencimientos, las cantidades que hayan recibido en todas las comisarías y la comparación de aquéllos con éstas para deducir el alcance lfquido, todo en los términos siguientes.

57. Completo el extracto de un mes, liquidado y justificado con todos sus documentos, se le dará asiento en la cuenta o ramo a que corresponda, expresando únicamente el cuerpo de que se trate, la cantidad que se le abone, el mes a que corresponde el vencimientoy el número del extracto donde consta por ser menor, sacándose luego por guarismo la misma cantidad al margen derecho. Ocurriendo después a la cuenta general del erario, se buscaré la suma que el mismo cuerpo percibió en toda la Federación por buenas cuentas en el propio mes, y bajo la partida del vencimiento, pueeta en el libro de la cuenta del ejército, se asentará otra que contenga por letra aquella suma, el mes en que se libró y el folio de la cuenta general de que se extractó, sacando el importe por guarismo al margen izquierdo, para cuyo objeto se dejará en el libro la capacidad necesaria. Sumando, por último, en fin de año, los vencimientos de los doce meses, por una parte, y lo recibido a cuenta y el importe de los descuentos correspondientes al de los repetidos vencimientos por otra, deducirá el líquido alcance que resulte en pro o en contra del cuerpo, conformándose para esta operación al modelo numero 12.

58. Del expresado alcance, expedirá la Tesorería un certificado, según los modelos números 13 y 14, bien sea al mismo cuerpo, si fuere a su favor, o bien a la comisaría donde se pague la mayor parte de aquél, si fuere en su contra, para que se satisfaga o descuente su importe en el mismo mes que reciba o se le presente el expresado documento. Si el cuerpo se creyere perjudicado en el ajuste, podrá ocurrir a la Tesorería general, del modo que le sea más fácil, a fin de que rectificándose las operaciones con el apoderado del cuerpo, expida nuevo certificado por la cantidad que deba bonificársele o cargándosele sobre la del primer ajuste que, no obstante el mencionado ocurso, se ha de bonificar o descontar en el plazo prevenido, como que el valor del alcance de fin de año debe formar en el siguiente la primer partida de cargo u data de cada cuerpo. El asiento del importe del segundo certificado, su satisfacción o su descuento se verificará en la fecha de su recibo o de su presentación.

59. Aunque el ajuste de los cuerpos debe hacerse por meses, y finiquitarse por años económicos, cuando alguno de ellos pida por tercios a la Tesorería general, noticia de sus ajustes, se la franqueará, sin que por tal documento se le pueda hacer en otras

oficinas, abono ni descuento de ninguna clase, sino hasta fin del año, y por el certificado de alcance de que habla el artículo anterior.

60. Con los generales, oficiales y demás militares sueltos o retirados que no forman cuerpo, se tendrá UDa cuenta individual, y por consiguiente, se sentarán en el libro de la del ejército 108 nombres de 108 que compongan cada clase, sacándose el importe de sus vencimientos en el mes de que se trate, al margen derecho, y aunque no puede hacerse la data individual, porque los estados mensuales no traen el pormenor de estos pagos, se tomará de la cuenta general del erario, como en los cuerpos, la suma librada en toda la Federación a la clase que se ajusta en el mes respectivo, y se formará su asiento en los mismos términos que expresa el arto 57. Con la comparación del total de ámbas partidas, siempre resultará liquidada la clase; y aunque no lo queden los individuos, ni puedan indagarse, ni explicarse las diferencias que se noten, para poderlo conseguir, remitirán las comisarías generales, subalternas y de división, cada tres meses a la Tesorería general, una copia de sus libros en la parte que hagan relación a los pagos de que se trata, con cuyos documentos no sólo se hará el ajuste particular, sino que se anotará en el libro de la cuenta del ejército, el origen o causa de la desconformidad que puede resultar entre lo vencido y pagado en el propio tiempo de tres meses. La Tesorería conservará en su poder, para su debida constancia, las expresadas copias, y sólo hará referencia en sus anotaciones, de la comisaría de donde tomó los datos para hacer Jos ajustes, a fin de que con este conocimiento se ocurra en la glosa a la cuenta respectiva.

61. Inmediatamente que advierta la tesorería general en el trascurso del año económico, que en el ajuste particular resulta alcance contra algún individuo, por haber duplicado la revista o sacado más sueldos de los que venció, expedirá orden a la comisaría donde esté radicado para que le exijan ejecutivamente su importe.

62. La cuenta de la armada o de la tropa de mar, se llevará en otro libro separado y proporcionado a su objeto, observando en ella el mismo orden prevenido para la del ejército, con la diferencia de que en vez de ebnr cuenta a cuerpos, la destinará a buques armados, buques a flote, y a oficiales de guerra de mar y marinería embarcados en arsenales, arreglándose para el abono de los sueldos a la tarifa circulada por la Secretaría de Guerra en Febrero de 1826, que se agrega con el número 15.

63. Concluido el afio económico, hará la Tesorería, tanto en la cuenta del ejército como en la de la armada, un resumen del resultado final de cada ramo, donde aparecerá el total vencimiento de las tropas, las cantidades que recibieron y las mandadas satisfacer o descontar por alcance líquido, haciendo enseguida el juramento de.la ley, y sujetándose a las penas establecidas en caso de omisiones, alteraciones, yerros, equívocos o negligencia en el cumplimiento de sus deberes, pues dependiendo de la exactitud y buena fe de la Tesorería que el erario no desembolse en este ramo sino las cantidades que legítimamente devengue el ejército y armada, será de su responsabilidad cuanto apareciere librado contra las leyes ein haberlo reclamado. En el referido resumen se formará también el Índice de los libros, lo mismo que la cuenta del erario.

64. Los asientos mensuales de la cuenta geaeral del ejército y armada, después de concluidas las operaciones de la Tesorería en cada ramo, se autorizarán por los ministros con su firma entera, lo mismo que los extractos con el ajuste que comprueban los certificados de alcance que han de expedir anualmente, y todos los demás documentos y contestaciones concernientes a este particular.

65. Se quedará también la Tesorería con una copia de los libros de la cuenta del ejército y armada, con el duplicado de los expedientes de revista, que han de remitirle las comisarías, después de confrontarlos con el original y coordinarlos por el mismo orden en que obran en la cuenta, y con otra copia de Jos extractos y ajustes formados por la misma Tesorería; en la inteligencia, de que todos los documentos que reserve para su archivo, los autorizarán los Ministros con sus medias firmas.

66. La cuenta general del erario, la segunda parte de la del gobierno, la del ejército y la de la armada, deberán concluirse por la Tesorería, a la mayor posible brevedad, después del mes de junio de todos los años, y las remitirá bajo inventario, a la Secretaría de Hacienda, lo más tarde a fines de Noviembre, acompañando completas las de todas las oficinas que le sirven de comprobañtee, a cuyo efecto, exigirá, con quince días de anticipación, a la dirección general, los manuales y comunes de cargo, que a consecuencia del artículo 42, le habrá pasado para la formación de la cuenta de valores.

67. Los cortes de caja que se han de hacer mensual y anualmente a la Tesorería general, deberán intervenirse por el contador mayor de Hacienda, según está prevenido en los decretos de 26 de Marzo de 1829 y 8 de Mayo de 1826.

68. Cuidará la Tesorería de exigir anualmente a los comisarios v contadores tesoreros, el certificado de idoneidad y supervivencia de sus fiadores, previniendo a los primeros que remitan el expresado documento con los correspondientes a los subcomiserios: y formando un legajo de todos, inclusos los que conciernen a la misma Tesorería, lo incluirán y remitirán con el inventario de que habla el arto 66, con expresión de los que faltaren, según el número de las cuentas que acompañen o deban acompañar.

69. Para que no falte a la Tesorería ninguna noticia interesante a la distribución de caudales, y para que obre con mayor seguridad en la cuenta del ejército, se le dará conocimento de todos los despachos, diplomas u órdenes en que se concedan empleos civiles, que no sean de rentas, de los militares de todas clases. inclusos los premios de constancia, medallas y escudos, de los retiros a empleados y militares, pensiones sobre montepíos o sobre la Hacienda en general; y en una palabra, de todo gasto permanente, cualquiera que sea su origen o causa.

7U. De todo tomará razón en el libro o libros que estime necesarios, en que hará cinco divisiones principales, destinando una al congreso general y otra a cada Secretaría del despacho, para que distinguiendo en cada uno sus empleados, pensiones o gastos, les aplique el correspondiente lugar; subdividiéndolos todos en ramos iguales a los de la cuenta, a fin de que se encuentren fácilmente las partidas o individuos que se busquen cuando fuere necesario, principalmente al formar la cuenta del ejército y armada.

71. Las copias de las cuentas con que ha de quedarse la Tesorería, las de sus justificantes, los estados mensuales de las oficinas de distribución, los libros de tomas de razón fenecidos, los de órdenes, las leyes que se le comunicaren y cuantos documentos deban parar en dicha oficina, Se archivarán cuidadosamente, bajo las formalidades necesarias, a fin de que en todo tiempo puedan servir a los ministros para responder de su manejo, para sus operaciones futuras y para juzgar las ventajas o desventajas del nuevo sistema de Hacienda. En tal virtud cuidarán muy particularmente los ministros, de que no se extraiga del archivo ningún documento, y de que cuando fuere necesario servirse de alguno para los fines expresados, se saquen copias, guardando inmediatamente los originales.

72. Los ministros de la Tesorería general arreglarán el trabajo de sus secciones, con presencia de los que quedan determinados en los anteriores artículos, y harán que los empleados de la oficina asistan a ella desde las ocho de la mañana hasta las tres de la tarde, si este timpo les fuere suficiente para desempeñar sus labores, obligando al oficial o escribiente que las atrase, a concurrir por la tarde desde las cinco en adelante, hasta ponerlas con el día, sin perjuicio de las demás providencias que deban tomar, conforme a las leyes. Si esto no bastare, darán cuenta con su informe a la Secretaría de Hacienda, para que el gobierno determine lo conveniente, según las circunstancias. Cuando se trate del mal manejo de algún empleado, que ya fuere incorregible, no sólo darán cuenta los ministros a la Secretaría expresada, sino que a la vez pasarán la correspondiente acusación al juez respectivo, para que aquél sea juzgado y castigado con arreglo a las leyes.

De las comisarías

73. Las comisarías generales, en sus demarcaciones respectivas, percibirán los productos líquidos de las rentas que están bajo la inspección de la dirección general, manejarán las no administradas, percibirán, haciendo los gastos anexos al efecto, los productos de los demás ramos de ingreso, y los distribuirán todos, con arreglo a las órdenes de la Tesorería general, en las atenciones y cargas de la Federación; intervendrán los cortes de caja de las oficinas y almacenes generales sujetos a esta operación; cuidarán y tendrán bajo su dirección los almacenes de Hacienda; vigilarán sobre que los empleados desempeñen fiel y cumplidamente sus deberes; tendrán sobre canales, puentes y cammoe generales. la inspección que les atribuyen o atribuyaren las leyes y reglamentos de la materia: desempeñarán las comisiones o encargos del gobierno relativos al servicio de la Hacienda pública, y los de la dirección general respecto de las oficinas recaudadoras, y finalmente, cuantas atribuciones les han señalado o señaleren las leves en lo sucesivo.

74. En el ramo de guerra desempeñarán las comisarias generales y las de división en su caso, lo prevenido en las nueve partes de que se compone el arto 80. de la ley de 21 de Septiembre de 1824.

75. Todas las obligaciones de las comisarías, detalladas o anunciadas en los anteriores artículos, lo son en lo personal de los comisarios, a excepción de la recaudación y distribución de caudales, que lo son de los contadores, y en lo cual sólo han de ejercer aquéllos la parte gubernativa, arreglándose unos y otros, para el desempeño de lo que les es peculiar, a las leyes de 21 de Septiembre v 16 de Noviembre de 1824, en la parte en que no estuvieren derogadas, a las de 26 de Enero y 21 de Mayo de este año de 1831 y a cuanto respectivamente se les prevenga en esta instrucción.

76. Las Comisanes generales de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango. (Iuanajuato, j alisco, Michoacan, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Queréta.ro, Tabasco, Veracruz y Zacatecas, se establecerán en las capitales de dichos Estados, la de México en la ciudad Federal; la de Tamaulipas en el puerto de Matamoros; la de Sinaloa en la villa del Rosario; la de Sonora en Arizpe, y la de Yucatán en Campeche; pero si los comisarios advirtieren mayores ventajas en que se varíe la residencia de alguna, lo harán presente al gobierno, manifestando los fundamentos de su opinión para determinar lo conveniente.

77. En las Comisarías donde el gobierno lo estime indispensable, y en los Territorios de la Federación, habrá subcomisarías, que se establecerán en lo, puntos que el mismo gobierno creyere conveniente a cargo de los subcomisarios, quienes dependerán inmediatamente de los comisarios generales respectivos, y afianzarán a satisfacción de los mismos su manejo en la cantidad que en cada caso señalare el gobierno, como previene el art. 31 de la ley de 21 de Mayo ya citada. Las atribuciones- de las sub comisarías en sus distritos, son las mismas que las de las comisarías en su respectiva demarcación,

78. Para auxiliar los trabajos de las subcomisarías podrán nombrar sus jefes, de acuerdo con el comisario general respectivo, los escribientes ebsolutamente necesarios, dando éste cuenta al supremo gobierno para su aprobación, aunque sin perjuicio de que entren desde luego a desempeñar sus labores y a percibir sus sueldos.

79. Los escribientes de que habla el artículo anterior, no serán empleados de los Estados, ni admitirán de ellos comisión alguna, mientras sirvan en las oficinas del gobierno general, ni podrán ser despedidos de este servicio sino con causa bastante a juicio del subcomisario. manifestada y aprobada por el supremo gobierno.

8U. Con presencia de las noticias di' los negocios y trabajos de cada subcomisaria, se fijará por el gohierno. a consulta de los respectivos comisarios. 1,1 máximun de la cantidad que dcha destinarse para sus gastos precisos de escritorio. en que se coruprendr-n los que se llaman menores, y los de utensilios. mozos,

etc.; pero siempre los subcomisarios presentarán de todos ellos sus relaciones juradas, como justificantes de sus cuentas.

81. Los subcomisarioa serán sustituidos en sus faltas accidentales y repentinas, por las perosnas que nombren al efecto las autoridades locales. Los sustitutos recibirán las oficinas precediendo un corte de caja o inventario de cuanto se encuentre en ellos, formado por el mismo suhccmisario, cuando pudiere ser, o por el primer escribiente; y lo firmarán aquél, éste en su caso, y el sustituto en señal de su conformidad y satisfacción de su contenido; y con el visto bueno de la autoridad que hizo el nombramiento, se remitirá un tanto por el próximo correo a la Secretaría de Hacienda, y otro a la comisaría general, quedándose otro en la ¿ficina. Todo el tiempo que los sustitutos desempeñen sin fianza el referido encargo, será con la intervención del escribiente, quien en las demás ausencias temporales y cortas de los sub-comisarios, las cubrirá bajo la responsabilidad y fianzas de éstos; pero si las insinuadas faltas o ausencias pasaren de un mes, los mismos escribientes darán cuenta inmediatamente al comisario general y al supremo gobierno. para que se nombre persona que sustituya a aquéllos. En los casos en que recaiga el nombramiento de sustitutos en los escribientes, como es natural que suceda por el mayor conocimiento y pericia que se les debe suponer en el manejo de los asuntos de la oficina, se les hará la entrega en los mismos términos que a los demás sustitutos; y mientras no afiancen su manejo, lo intervendrá el segundo escribiente. si lo hubiere.

82. Los r-ornisarios generales en cumplimientc de la ley de 21 de mayo de 1831, en su artículo 31 que les cut-aruu la exacción y calificación de las fianzas de los -ulu-omisarios. vigilarán continuamente sobre la idoneidad \ supr-rvivencia de los fiadores, manifeslaudo anualmente a la Tesorería grneral si el manejo de los expresados -uhalternos está o no suficientemente ufiauxudo : con cuyo objeto les exigirán en todo 1] nu-s de muv o de r-acla año los certificados o documentos legales 'l'!" acrediten las expresadas su-[u-rvivrru-iu e idoneidad. \ los remitirán con los respectivos a su propia oficina, lo más tarde, en fin de junio, a la Tesorería general, para que ésta pueda cumplir con lo que se le previene en el artículo 68.

83. Cuando el supremo gobierno tenga a bien nombrar comisarios de división, señalará los escribientes que deban auxiliarles en' sus labores, y el sueldo que unos y otros deban disfrutar, lo mismo .que la cantidad que considere precisa para gastos de escritorio y menores de sus oficinas, de cuya inversión siempre presentarán los primeros su relación jurada; y lo mismo en todas sus partes e verificará cuando a más de la Comisaría haya en la división proveeduría de víveres.

84. Los comisarios generales, en cada afta económico llevarán un libro foliado y rubricado por los mismos y por los contadores, en que mandarán tomar razón del día en que recibieren las órdenes del supremo gobierno, de la Dirección o de la Tesorería general, copiándose en el mismo a continuación con las prevenciones que sobre las mismas fuere necesario hacer a quienes corresponda comunicarlas, la fecha en que lo verifiquen, y la en que reciban la contestación, cuidando mucho de exigirla cuando se trate de la suspensión de un gasto, de verificarse un cobro, etc. La anotación del día en que se reciba la contestación, se hará en el margen izquierdo, que se dejará a cada plana del mencionado libro. Las órdenes en que se trate de recaudación o distribución de caudales, después de asentadas en el mismo libro, las pasarán originales, previniendo a su pie su cumplimiento a los contadores tesoreros, quienes en fe de su recibo firmarán el respectivo asiento, cuidando siempre los comisarios de que se cumplan. Las leyes o decretos sobre los mismos objetos, se entregarán asimismo a los contadores.

85. Se observará en las comisarías lo que respecto de la Tesorería general se previene en el artículo 8, a cuyo efecto devolverán los contadores tesoreros las órdenes que se les pasen, conforme se dispone al fin del artículo anterior, exceptuando aquéllas que prevengan algún pago o entrega de efectos, que se acompañarán como comprobantes a sus respectivas pólizas.

86. Cuando unas comisarías tengan que comunicarse con otras, lo harán por conducto de sus respectivos comisarios; pero cuando con tales comunicaciones se acompañen órdenes, libranzas, facturas u otros documentos que importen cobro de caudales o recibo de efectos, se extenderán a favor de los contadores tesoreros o de los suhcomisarios, según fuere el punto donde se haya de verificar la percepción. Las libranzas o documentos de igual naturaleza que expidan las comisarías, se extenderán por los mismos contadores tesoreros, o los que hicieren sus veces, o por los que fueren inmediatos responsables; y el comisario general respectivo les pondrá su visto bueno, cuidando de exigir de los consignatarios constancia del recibo o certificado del entero, que entregarán Jos remitentes responsables para que puedan justificar sus partidas; en el concepto de que para que tengan valor tales constancias, deberán venir firmadas por el responsable que hubiere recibido el efecto o importe de lo librado,

87. Para percibir las comisarías los productos líquidos de las oficinas recaudadoras sujetas a la Dirección general, o cantidades procedentes de oficinas de distribución, y para verificar el pago de los sueldos y gastos generales, deberán estar a las órdenes expedidas por la Tesorería general, o que lleguen a los comisarios por su conducto. Para hacer la recaudación y los gastos de las demás rentas y ramos de ingreso, y para todo lo relativo a montepío militar, observarán las órdenes y reglamentos del supremo gobierno, y las de la Dirección general. en cuanto diga relación a montepío de ministros y oficinas.

88. A ninguna orden que reciban los comisarios por diversos conductos del que corresponde cada rango, según se designa en el artículo anterior, deberán darle cumplimiento, sin quedar responsables a todas las resultas a que hubiere lugar.

89. Comunicadas las órdenes de cobros y recaudación a los contadores tesoreros y suhcomisanos, cuidarán los comisarios generales de que los unos y la otra se verifiquen en los plazos y términos que aquéllas, o las leyes y reglamentos prevengan, particuiarmente cuando se trate de libranzas contra particulares, con cuyo objeto pedirán a los contadores cada vez que lo juzguen oportuno, noticia de los adeudos pendientes, y de los ingresos en la tesorería particular, para confrontados con sus libros de órdenes, velando al mismo tiempo de que ni den esperas a deudores, ni admitan cesiones, ni hagan pagos con los ingresos antes de ponerse en cajas; y dando cuenta al supremo gobierno, no sólo de los abusos que noten sobre los particulares expresados, sino de las omisiones en que incurran los mismos contadores en orden a los visos que deberán pasarles de los enteros que no puedan realizar.

90. Como la asistencia continua en la oficina, y labores delicadas y de responsabilidad de los contadores, no pueden dejarles el tiempo necesario para diligenciar los cobros que ofrezcan dificultad, o que demanden apremiar a los deudores ante los tribunales, activar en ellos el despacho de los expedientes, y dar los demás pasos que estos asuntos requieren, se encomienda a los comisarios esta parte de la recaudación. hasta ponerse en cajas el dinero, siempre que, pasados ocho días después de cumplido el plazo en que deba enterarse alguna suma. no lo hubieren podido conseguir los contadores, y les dieren el correspondiente aviso, recogiendo del comisario general una constancia de haberlo verificado, para (lue cese desde entonces su responsabilidad. La misma obligación tendrán los comisarios respecto de los negocios de igual naturaleza que ocurran en las subcomisarías, cuando los jueces o tribunales a quienes deba ocurrirse, se hallen fuera del territorio de las mismas subcomisenas, pues en caso contrario los subcomisarios obrarán con todas las facultades de los comisarios generales, en conformidad a lo dispuesto por el Art. 33 de la ley de 21 de mayo de este año; y para que tanto los contadores como los subcomisarios puedan comprobar su manejo en este particular con relaciones juradas, 'que presentarán anualmente con sus cuentas de lo debido cobrar, de Jo cobrando y Jo pendiente, llevarán una razón exacta de todo ello, y lo justificarán en las expresadas relaciones, con las contestaciones, certificados o documentos conducentes, a fin de que tome el conocimiento necesario la Sección de cuenta y razón, y la Contaduría mayor.

91. Algunos de los ramos de ingresos de los que hoyo en adelante recaudaren las comisarías, podrán causar gastos en su manejo y administración; y como no han de constar en el presupuesto anual, deberán verificarse a consecuencia o de leyes o de órdenes del supremo gobierno, o en virtud de los presupuestos particulares aprobados por el mismo: pero cuando ocurra hacer alguno de estos gastos, y no haya sobre él ni ley ni orden competente, ni esté comprendido en 105 presupuestos particulares. y sea tan urgente que no permita aguardar el tiempo preciso para consultarlo, mandarán hacerlo los comisarios. dando cuenta inmediatamente, e instarán con la oportunidad necesaria sobre que se les comunique la resolución superior para cubrir su responsabilidad. supuesto 'lv" no basta para esto pedir, sino obtener la aprobación.

92. Los gastos necesarios para la recaudación de los ramos del cargo de las comisarías, los calcularán anualmente en un presupuesto que formarán los comisarios, unidos con los contadores tesoreros, o los subcomisarios en su caso, revisándolos sicmpre los comisarios, expresando con distinción los sueldos, jornales, gastos comunes y gastos extraordinarios. Los mismos comisarios deberán remitir estos presupuestos a la Secretaría de Hacienda a principios de marzo de todos los años, para que, examinados y aprobados por el supremo gobierno, pueda devolverlos oportunamente a todas las comisarías, a fin de que les sirvan para el año económico siguiente, y puedan con ellos justificar sus cuentas. Cuando por alguna circunstancia no reciban a tiempo la aprobación de los presupuestos de algún año, se regirán por el anterior, hasta que les llegue el correspondiente.

93. Las comisarías generales y de división, y las suhcomiaarfas, observarán en orden a la distribución de los fondos públicos, en cuanto a gastos eventuales y extraordinarios, y en cuanto a pagos de créditos cuyo importe no esté comprendido en el presupuesto general actual, le prevenido en los artículos 4, 5 Y 6.

94. Cuando los comisarios o contadores duden si algún sueldo o gasto se halla comprendido en el presupuesto general o en alguna otra ley o decreto, no se verificará el pago hasta que haciendo la correspondiente consulta se les resuelva por el supremo gobierno.

95. Cuidarán los romisarios generales y de división y los subcomisatios. de que no se haga pago alguno en sus respectivas oficinas. de sueldo o gasto, ya sea éste fijo, ya sea eventual o vxtruordinario, sin la conveniente justificación de los documentos que para recihirse en data requieran las leves. reglamento- ll órdenes del gobierno

96, Cuando hayan di' untieiparsr- sueldos a los oficiales del ejerc-ito '!'!" marchan de un punto ti otro, se les descontará imiispensablerm-nte la terceru parte de sus respectivos haberes; y no podrá hucerseles ninguna otra anticipación hasta estar cubierto el total importe de la anterior. justificándolo con el documento o ce'se correspondiente.

97. A exccpoion de las anticipaciones expresadas, de las que bajo la correspondiente fianza se hacen a empleados que dehen marchar, de las de fletes. y las de aquellos otros gastos 'lw". debiéndose erogar por cuenta del erario. necesitan los que han de hacerlos, percibir algunas sumas a cuenta ínterin llega el caso de presentar las respectivas, no podrán hacer lo cornisarios otras de ninguna clase, ni prestar ni librar quincenas adelantadas por sueldos, pensiones y gastos, aunque se trate de oficiales sueltos o retirados que cobren por habilitado, porque todos, excepto los cuerpos, deben percibir sus haberes después de vencidos.

98. Cuando se hallen escasas de numerarios las arcas de las comisarias, o sin 10 suficiente para satisfacer el todo de los gastos que le están consignados, prevendrán los comisarios a los contadores y subcomiserios que hagan *la* distribución de lo que hubiere en caja en términos de cubrir sucesivamente los objetos que demandan mayor preferencia, comenzando por el prest de la tropa, y siguiendo por el completo de los vencimientos del ejército, de los empleados con ocupación, de la tropa retirada, viudas, y por este orden las demás cargas, atendiendo siempre con oportunidad aquellos gastos de que dependa la continuacíún del servicio en alguno o varios ramos. Y a fin de precaver que se repitan estos casos, manifestará a la Tesorería general las oficinas de distribución, y estado de sus oficinas, detallando sus ingresos proba-

bk-s. sus atenciones y el deficiente que deba resultarles vuda mes, para que proví'a lo conveniente a la nivelar-ion de su cargo y data rle caudales.

99. Dependiendo la formación de la cuenta general del erario de los estados que cada mes deben remitir a la I'esoreria generul, las oficinas de distribución, y la e-xactitud de los mismos estados, de la uniformidad con que se apliquen los cargos y las datas a los ramos correspondientes, según el catálogo que se les haya remitido, cuidarán y vigilarán muy particularmente los comisarios de que la haya en sus respectivas oficinas, a cuyo fin reconocerán con frecuencia los asientos de los libros, cotejando sus órdenes con los estados mensuales de los subcomisaries, y examinarán por su contenido, si cumplen y llevan a efecto el método y orden prevenido; dictando en caso contrario las providencias convenientes. Cuidarán asimismo de tomar las que lo fueren, para que dentro de los tres primeros días de cada mes; pongan los subcomisarios en las estafetas respectivas los repetidos estados mensuales.

100. Los comisarios.rccmo encargados de todo le directivo en la administración de los fondos públicos, tendrán a su disposición los almacenes de Hacienda, situados en la comprensión de sus respectivos Distritos; los visitarán mensualmente y cada vez que lo consideren necesario; cuidarán de que se observe en ellos, la policía y buen orden que requieren estos establecimientos, y de que su cuenta y razón se lleve bajo un sistema claro, sencillo y comprobado; manifestarán oportunamente al gobierno, los efectos que entiendan deberse vender por inútiles o por expuestos a perderse, lo mismo que de los que fuere necesario habilitar: providenciarán por sí la venta o compra de aquéllos, cuyo valor no exceda de cien pesos; arreglarán los gastos menores de los expresados almacenes, y la inversión de sus aprovechamientos; y nada entrará, por último, ni saldrá de ellos, sino mediante libramientos o facturas de los contadores tesoreros, visadas por los comisarios.

101. Para que pueda uniformarse el método de la cuenta y razón de los almacenes, cuidarán los r-om isarios de que las facturas, libramientos o cualquier otro documento de esta clase, que expidan los contadores tesoreros, tengan toda la claridad necesaria, expresando por letra y sin enmienda, el número de las piezas de cada clase que deban recibirse o entregarse, y sus calidades; que nunca se entiendan por tercios o bultos de diferentes efectos o que tengan un número incierto de piezas, peso o medida; que no prevengan colectivamente a los guarda almacenes, que se arreglen a disposiciones que no ,les es obliga.torio saber, como por ejemplo, que entreguen un vestuario completo o una montura, etc., sino que se especificará el número, peso o medida de cada cosa; porque a los contadores y no al guarda almacén, es a quienes se les hará cargo de las resultas a que diere lugar un libramiento o factura que pueda por su ambigüedad, equivocarse o tergiversarse,

102. Cuidarán asimismo los comisarios de exigir a los guarda almacenes, en el término que creyeren suficiente, la responsiva de las facturas, libramientos o documentos de la misma clase, y de que la extiendan del mismo modo que éstos, a cuyo efecto servirán los modelos números 16 y 17. Inmediatamente que los comisarios reciban tales responsivas, las pasarán a los contadores para que las confronten con su libro, y puedan reconocer desde luego su conformidad o las diferencias, a fin de reclamarlas; en el concepto de que su silencio, en el último caso, les hace responsabies de ellas, sin que pueda servirles de disculpa haber estado arregladas sus facturas o libramientos, si pasaron .por responsivas no conformes a ellos. Para evitar todo abuso. en la materia y quitar la ocasión a los pretextos que pudieran alegarse, se previene que, tanto la comunicación de las órdenes que incluyan tales documentos, como la de sus responsivas. se hagan por medio de oficios cerrados, que llevarán. o un ordenanza o algún dependiente de las oficinas, y nunca los interesados,

103. Los contadores tesoreros de las comisarías que tuvieren almacenes a su cargo, en la relación anual que han de pasar a la Secretaría de Hacienda de los libros que necesiten para su cuenta; iacluirén uno proporcionado para trasladar íntegros. con distin-

ción de cargo y data, los libramientos o facturas que se dirijan a los almacenes, dando a cada clase una numeración seguida, y dividiendo así el cargo como la data, en tantos miembros o ramos, cuantos permita la naturaleza de la cosa, a fin de lograr la mayor claridad. Este libro, firmado por los contadores al pie de cada factura o libramiento, comparado con las responsivas de que trata el artículo anterior y con los resúmenes que manifiesten los. resultados, al fin de cada año económico, se acompañará a las cuentas, para que puedan glosarse las de almacenes en la Contaduría meeor.

104. Las facturas, libramientos o documentos de la misma clase, colocados por el orden numérico que traerán desde su expedición, separando previamente los de cargo de los de data, formarán el manual de los almacenes,.y por consiguiente, firmarán en ellos las partes con el responsable, la entrega o recibo de su contenido. Además, tendrán los guarda almacenes un libro ordenado, como los comunes de las tesorerías, en que nevarán la entrada y salida diaria de cada pieza o efecto. con separación de artículos, dando a todas la- partidas una explicación muy sencilla, que expreso r-] nombre del sujeto que entrega o recibe, el número de la orden a que debe referirse, y tal cual otra circunstancia que ocurra y sea precisa, supuesto que el ramo expresará el efecto y sus calidades.

105. La cantidad de peso, medida o piezas, que importen las partidas, se sacará por guarismo al margen derecho, siendo cargo, y al izquierdo, las de data, autorizando estos asientos por meses el guarda almacen con su media firma. Al fin de cada uno, se sumarán ambas columnas con inclusión de la existencia del mes precedente, o de la del año último en su caso, y sus resultados darán el corte, comparando con ellos las existencias que hubiere. A más de esta operación mensual, sentarán al fin del año económico, y al pie de cada ramo, el resumen del ingreso, egreso y existencia, para que sus resultados sirvan de cargo al guarda almacén en el año siguiente, haciendo aquel individuo, con referencia a toda la cuenta, y como su conclusión, el juramento de su buen manejo y fidelidad, sujetándose, si lo contrario se advirtiere, a las penas que imponen las leyes.

106. Cuidarán los comisarios, aunque no haya almacenes en su respectiva comprensión, de que de todo efecto que se compre por cuenta del erario, excepto de los de escritorio de cada oficina, lleven cuenta los contadores o subcomisarios en los mismos términos que los almacenes, a cuyo efecto dejarán blancas las hojas que calculen necesarias al fin de los libros comunes de caudales, documentando sus remisiones a la Tesorería general, otras comisarías, almacenes u oficinas de recaudación, según se previene en el Art. 86.

107. Encargados los comisarios de intervenir los cortes de caja de todas las oficinas Federales, existentes en los puntos de su residencia, excepto el de las suyas propias, ocurrirán aquellas el día lo. de todos los meses, en que precisamente harán el tanteo y reconocimiento de arcas en la siguiente forma: Reconocerán y harán contar o pesar en su presencia, luego que entren en las oficinas, la existencia que tuvieren en numerario, plata u oro pasta, alhajas, libranzas u otros efectos, tomando la razón conveniente de su importante o número: enseguida pedirán los libros manuales de cargo y data, los cuales deberán ya estar corregidos, cerradas y sumadas sus partidas, y después de examinar si el importe de ellas es el verdadero, compararán el ingreso con el egreso, deducirán la existencia que resulte, que debe ser igual a la que se les presentó desde el principio, y si estuviere en efecto conforme harán extender la operación en un estado, conforme al modelo núm. 18, que firmarán llevándose consigo un ejemplar, y dejando otro a la oficina; en el concepto de que en el caso de encontrarse un descubierto sin tomar las providencias oportunas, o apareciendo alguna constancia de que no desempeñaron aquella obligación en la forma prevenida, serán responsables, conforme a las leyes, de los resultados.

108. A lo más dentro de los tres primeros días de cada mes, deberán presentar las mismas oficinas a los comisarios, el corte general de todos los ramos que manejen, con el ingreso y egreso de cada uno, debiendo ser conforme su resultado final, con el que dio la operación de arcas, en cuyo caso les autorizarán con su visto bueno cinco ejemplares del estado que con-

tenga el expresado corte, si fueren oficinas dependientes de la dirección de rentas o administración general de correos, y cuatro si lo fueren de la Tesorería general, o si se trata de la Casa de moneda del Distrito, para destinarlos y remitirlos a la Secretaría de Hacienda, a la dirección y administración general de correos en su caso, a la Tesorería general, y al funcionario que interviene en el corte, quedando el último en poder de los responsables. Estos estados deberán conformarse al modelo núm. 19.

109. Como en las oficinas cuyas existencias sólo consisten en efectos, sería muy dilatorio practicar un prolijo y exacto recuento de todos ellos, y es indispensable, por otra parte, cerciorarse de la buena fe y manejo de aquéllas, les exigirán los comisarios, antes de todo, los estados de corte general, para confrontar su contenido con el resultado de los libros, examinando sus sumas para asegurarse de la exactitud de la existencia que ambos documentos anuncian. Con presencia de estos datos, procederán enlseguida a reconocer por] mayor todas las piezas, bultos o tercios de que hablan los estados, haciendo que se examinen y recuenten pormenor aquéllos en que les pareciere que puede haber disconformidad, en el concepto de que en cada mes deberán hacer este último examen a lo menos respecto de tres artículos. También del estado de corte de estas oficinas se autorizarán cuatro ejemplares que tendrán el mismo destino que los de que se habla en el artículo anterior.

no. En fin de junio de todos los años se practicará el corte de las oficinas en los mismos términos prescritos en los precedentes artículos, esto es, se contraerá a ese único mes, autorizándose el mismo número de ejemplares de los estados respectivos, para repartirlos según queda prevenido; pero además, presentarán entonces las oficinas un inventario de los muebles y enseres de su servicio, que hayan sido costeados por cuenta del erario, sin dejar de incluir cosa alguna, por corto que sea su valor, para que, reconocido por el comisario, le ponga su visto bueno, estando conforme. También se practicará otro corte de. ramos, comprensivo del ingreso y egreso de cada uno en todo el año, y siempre que diere el mismo resultado que el de la reunión de los cortes parciales hechos en los doce meses, les autorizarán seis o cinco estados, de los que unos se reservarán los mismos comisarios, y dejando otro a los responsables, dirigirán uno a la Dirección de rentas o Administración general de correos, si se tratare de oficinas que les estén sujetas, otro a la Tesorería general, y 105 dos restantes a la Secretaría de Hacienda, de donde se pasará el uno con el inventario de los enseres y muebles a la Contaduría mayor.

111. En la ciudad Federal, el contador mayor de Hacienda, o en su defecto el de Crédito público, es quien deberá intervenir el corte general de que habla el artículo anterior, haciéndose el reconocimiento prolijo que previene el Art. 13 de la ley de 8 de mayo de 1826.

112. Siempre que en la operación de arcas se note falta de existencia y no se comprenda al momento el motivo, harán los comisarios que, sin que nadie se separe de la oficina, se proceda inmediatamente al corte y tanteo general de la cuenta, para hacer la correspondiente indagación; y ei resultare que la causa es un verdadero descubierto que no se reponga en el acto aunque presenten los responsables libranzas, recibos, o cualesquiera otros documentos a su favor que no sean propios de la Hacienda pública, darán desde allí mismo parte 108 comisarios al juez de Distrito, o al que hiciere 8US veces, para que proceda inmediatamente, conforme a derecho, contra los repetidos responsables, encargando la oficina por el mismo corte de caja, al empleado a quien corresponda; de todo lo cual darán cuenta oportunamente a la Secretaría de Hacienda y a la Dirección de rentas o Administración general de correos, si se tratare de oficinas que les sean subalternas.

113. El corte de caja de las comisarías generales y de las subcomísarías será intervenido por 108 gobernadores de los Estados, Distrito y Territorios, o por la primera autoridad política del lugar en que se hallen establecidas, haciéndose en los mismos términos prescritos en los artículos anteriores.

114, Cuando intervengan los comisarios el corte de caja de las oficinas recaudadoras, procurarán adquirir los datos necesarios para saber si están o no bien desempeñadas, y el erario y el público bien servido, y con la pureza que corresponde: si se hace la recaudación conforme a las leyes; si asisten los empleados las horas destinadas al trabajo de la oficina; si admiten dádivas; si se hace uso de los caudaldes públicos para negociaciones u objetos particulares, y por último, si los mismos empleados son viciosos o inducen sospechas perjudiciales al servicio, dando de todo cuenta al supremo gobierno y a la dirección de rentas o administración general de correos, en orden a las oficinas que les estuvieren sujetas.

115. Como respecto de los empleados en las comisarías y subcomisarías son los comisarios los jefes superiores, no sólo observarán constantemente su conducta o servicios, sino que luego que noten sus descuidos y mal desempeño, tomarán las providencias convenientes para remediarlo, dando cuenta al supremo gobierno; pero si del manejo de alguno o algunos se infiere grave perjuicio al erario, y tuviesen de ello datos suficientes, lo suspenderán y pondrán dentro de veinticuatro horas a diapéeición del juez competente participándolo igualmente al supremo gobierno.

116. Debiendo estar instruidos los comisarios generalee de la conducta, aptitud y servicios de los empleados subalternos, serán el conducto por donde dirijan cuantas solicitudes se les ofrezca ante el supremo gobierno, acompañándolas siempre con su respectivo informe.

117. Los comisarios generales y subcomiserioe tomarán razón de todos los despachos de los empleados civiles y militares, cuyos haberes deban satisfacerse en las comisarías o subcomisarias, y respecto de los individuos que vayan destinados a dichas oficinas designarán el día en que se les haya de dar posesión de sus empleos; pero nada de todo esto se verificará sin que antes hayan tomado razón de los mismos despachos la contaduría mayor de Hacienda y la leserena general, y sin que en los destinos de manejos de caudales hayan otorgado previamente los agraciados las fianzas que tengan señaladas.

118. El acto de posesión consistirá en recibir a los empleados en presencia de todos Jos de su oficina el siguiente juramento: ¿jurais a Dios guardar (y hacer guardar si fueren jefes) la Constitución y acta constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos? a que responderán: Sí juro. ¿Jurais cumplir fiel y legalmente con las obligaciones anexas a vuestro destino? Sí juro; y el comisario entonces le dirá: Pues si así lo hiciereis Dios os lo premie, y si no os lo demande.

119. Cuando se trate de la posesión de los comisarios generales o subcomisarios, prestarán el correspondiente juramento en manos del gobernador del Estado o de la primera autoridad política del lugar en que estuviere establecida la comisaría o subcomisaría, a cuyo efecto le pasará el correspondiente aviso el individuo que funcionare como jete de las expresadas oficinas.

120. Luego que los empleados hayan prestado el juramento de que hablan los anteriores artículos, comenzarán sus labores; pero si fuesen jefes se procederá a entregarles. la oficina haciendo un corte de caja intervenido en los términos del artículo 113, y un inventario de los enseres y muebles igual al de que trata el artículo 110; de cuyos documentos firmarán el gobernador o autoridad política, el jefe que recibe y Jos que entregan, seis ejemplares, uno para el mismo gobernador, dos que quedarán en poder del que recibe, y dos en el del que entrega, para acompafiar el uno a sus respectivas cuentas, y reservar el otro para su resguardo, remitiendo finalmente el último a la Secretaría de Hacienda para que lo pase esta oficina a la Contaduría mayor, y puedan hacerse en todo tiempo los cargos a quien hubiere lugar.

121. Cuidarán los comisarios generales de que en el repartimiento de los trabajos de sus oficinas recaigan los de más gravedad y confianza en los empleados de más sueldo y representación, ya porque así lo exige la equidad, como por haber acreditado la experiencia que la práctica contraria introduce el desorden,

el descontento y la insubordinación en las oficinas; pero a fin de que haya siempre en ellas oficiales inteligentes en sus labores, también tendrán cuidado de que los empleados subalternos, que no sean los primeros encargados de algún ramo, cambien anualmi'ole de ocupaciones, y de que oportunamente se impongan de los deberes de aquellos que les preceden, así para que cubran las faltas accidentales de éstos, como para que al tiempo de los ascensos se encuentren con la aptitud y conocimientos necesarios, a cuyo efecto distribuirán los mismos comisarios las labores de sus oficinas, designando en sus reglamentos las ocupaciones y trabajos de cada individuo. Cuando los contadores les comuniquen la falta de desempeño de algún empleado, ya sea por no tener disposición, o ya por mal comportamiento, darán inmediatamente cuenta al supremo gobierno y al juez respectivo, si el caso lo requiere, para que formándole la correspondiente causa, se le apliquen las penas a que hubiere lugar.

122. Los mismos contadores pasarán en fin de diciembre de cada año a los comisarios, las hojas de servicio de los empleados de sus oficinas, en que anotarán su aptitud, su talento, su conducta y aplicación. con las demás buenas o malas circunstancias que posean, y el comisario general por su visto bueno, las elevará al supremo gobierno para que le sirvan de norte cuando ocurran vacantes o nue..as provisiones, o para dictar las providencias que juzgue conducentes al mejor servicio.

123. Las oficinas de las comisarías y subcomisarías se abrirán a las ocho de la mañana y se cerrarán a las tres de la tarde; pero si sus operaciones no van con el día y resulta algún atraso, ya sea por su extensión, o ya porque los empleados malgasten indebidamente el tiempo, aunque asistan el prevenido, los comisarios por sí o apoyando las providencias de los contadores, que no han de perder de vista este particular, como que deben imponerse constantemente del trabajo de cada empleado, obligarán a los atrasados a asistir desde las cinco de la tarde todo el tiempo que fuere necesario, para poner las labores en corriente; y si esto no bastare, harán-los comisarios lo que se les previene al fin del artículo 121.

124. La. leyes sólo conceden a 108 responsables el término de tres meses, a lo más, para rendir sus cuentas anuales, y ponerlas en la Tesorería general. Para que ésta pueda con ellas comprobar las suyas y presentarla en la Secretaría de Hacienda en fines de noviembre, los comisarios generales tendrán particular cuidado de que sus subalternos no usen de todo aquel plazo para remitir las que les correspondan y de que redoblando sus esfuerzos, con la anticipación necesaria, las entreguen en las estafetas respectivas en todo el mes de julio de cada año, a cuyo efecto en el de marzo anterior, e impondrán personalmente los comisarios, del estado que guarden las labores de "eue respectivas oficinas, informándose oportunamente de las de las subalternas que no tengan a la vista; y si notaren atrasos, las harán trabajar extraordinariamente hasta dejar corrientes las labores; pero si a pesar de su cuidado y de sus prevenciones no le hubieren acreditado los responsables de su propia oficina y los de las subalternas para el 20 de septiembre, con recio bo de la correspondiente estafeta, haberlas puesto en ellas antes del primero del mismo mes, lo avisarán a la Secretaría de Hacienda y los trabajos de sus oficinas se prolongarán de día y de noche todo el tiempo necesario para concluirlos, en el concepto de que el gobierno privará, además, hasta de la mitad del sueldo con arreglo a la Constitución a cuantos fueren causa del atraso, inclusos los jefes, siempre que, lo que no es de esperarse, hubieren contribuido a él por su descuido, omisión o falta de celo en el cumplimiento de sus obligaciones.

125. Dependiendo de la oportunidad en la contestación de los pliegos de revisión que el erario o los particulares se reintegren de cantidades que al uno o a los otros pueden pertenecer, y que o no se exigen o continúan exigiéndose indebidamente, no menos que el arreglo de la administración y el remedio de los defectos que por mala fe, ignorancia o descuido de las oficinas se suelen notar en su manejo, se previene a los comisarios, por cuyo conducto se han de recibir y devolver los mencionados pliegos, que exijan sin falta su despacho dentro de tres meses corridos desde el día que los entreguen a los responsables, a quienes en caso contrario no sólo harán las reconvenciones

asa

convenientes, sino que avisarán de estas faltas al supremo gobierno, para que dicte las providencias a que diere lugar su morosidad en tan importante asunto. Y como las obligaciones de los comisarios coinciden en la parte gubernativa con las de los responsables, se impondrán también aquéllos de los pliegos de revisión y contestarán lo que les corresponda.

126. Todas las compras, ventas y contratos que se hagan por cuenta del erario, cualquiera que sea su objeto, serán celebrados por los comisarios generales en juntas de almoneda; pero para convocarlas será preciso que previamente reciban la orden competente, bien del supremo gobierno, comunicada directamente o por conducto de la tesorería general, o bien de la dirección de rentas cuando se trate de ramos que le estén sujetos.

127. Se celebrarán dichas juntas en la pieza más propia al efecto de las comisarías o en el paraje público más inmediato a aquellas oficinas, y serán vocales perpetuos el comisario o subcomisario que ha de presidirlas, el contador tesorero más antiguo o el que hiciere sus veces, y el promotor fiscal, donde lo hubiere, tomando cada uno de estos empleados el lugar o asiento que les corresponda según el orden con que están nombrados.

128. A más de los vocales perpetuos. los habrá accidentales, según la venta, compra o contrato que se verse, pues cuando se trate en el Distrito Federal, de oficinas o rentas sujetas a la dirección general, asistirá el contador que la tenga a su cargo, y si a los demás ramos, el oficial primero de la sección de cuenta y razón de la Secretaría de Hacienda. Si se tratare de objetos para el servicio del ejército, concurrirá el jefe que nombre el inspector respectivo: si de cosas relativas a maestranzas de artillería o fábricas puestas a su dirección, el jefe de ellas: si de hospitales, un primer ayudante del cuerpo médico: si de obras de fortificación, un jefe del cuerpo de ingenieros; y si fuere, por último, de otros objetos, el empleado más análogo a ellos que nombre el comisario general, cuidando éste de dar oportunamente aviso, así a los vocales perpetuos como a los accidentales, del día y hora de la almoneda, que será regularmente a la diez de la mañana. Cuando asistan en clase de vocales los jefes militares, contadores de la dirección general y el oficial primero de la sección de cuenta y razón de la Secretaría de Hacienda, tomarán asiento en las juntas después del comisario general.

129. En las restantes comisarías o suhcomisarias, serán vocales accidentales de las juntas de almonedas, en asuntos de rentas, el jefe de la de que se trate, si tuviere allí su residencia. -Lo serán asimismo los individuos de que habla el artículo anterior, en sus respectivos casos, o sus dependientes de mayor graduación. En los contratos relativos al ejército. avisarán los comisarios generales o subcomisarios, a los comandantes generales o particulares, para que nombren el jefe, o en su defecto el subalterno que deba asistir.

130. Si hubiere escribano público en el lugar, concurrirá precisamente a las mencionadas juntas. y con el o con dos testigos de asistencia, en caso de no haerlo, se dará fe de cuanto a ellas se actuare.

131. Para haber de celebrarse las referidas juntas, se anunciarán las ventas o compras que se pretendan hacer, con la anticipación, a lo menos de ocho días, por medio de rotulones que se fijarán en los parajes más públicos y concurridos, insertándolos igualmente en los periódicos de más circulación, si los hubiere en el lugar, cuidando los comisarios de que haya en tales avisos la instrucción necesaria del negocio, y sus circunstancias más esenciales.

132. Abierta la almoneda, y hechos los pregones de estilo, se admitirán cuantas posturas se hicieren legalmente hasta el día del remate, que fincará en el postor que ofrezca al erario más ventajas, según el concepto de la mayoría „bsoluta de los votos de [n junta, cuyo acuerdo, y cuanto haya ocurrido en las almonedas, se extenderá en un libro que al efecto tendrán los comisarios o subcotnisarios, firmando los vocales con los testigos de asistencia o con el escribano, quien, además, extenderá los documentos consiguiente. A falta de escribano, extenderá el acta y resolución un escribiente que llevará al efecto el comisario general.

133. Transcurrido el término legal, pasarán los comisarios o subcomiearios el expediente, con su respectivo informe, al supremo gobierno, sin cuya aprobación no podrá llevarse a efecto la compra, venta, o contrato.

134. Cuando se justifique que alguno de los vocales de la junta compró o vendió en la almoneda, por sí o por interpósita mano, el remate será nulo, y aquél será castigado con las penas que imponen las leyes a los que incurren en semejantes abusos.

135. Los comisarios generales, en las causas de hecienda de los ramos que corren a su cargo, de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo de la junta superior de hacienda de 18 de enero de 1811, no derogado, y en la declaración de las cortes españolas de 21 de mayo de 1821, tienen expedita su voz para interponer los reclamos convenientes, con reserva a la del promotor fiscal, que promoverá por principios científicos, en los casos y cosas que ocurran, lo que sea conforme a derecho e importe fonnalizar; y procurando remover cuantos embarazos puedan entorpecer las mismas causas, agitarán su pronto despacho e informarán al supremo gobierno del Estado que guarden, y de las providencias que para su conclusión deban dictarse.

136. Es también obligación peculiar de los comisarios, practicar, cuantas diligencias fueren necesarias, para que tengan su debido efecto las cobranzas que por tales cusas hubieren de hacerse a favor del erario. En casos de embargos u ocupación de bienes. entrarán en posesión de ellos, bajo todas las formalidades del derecho, y pasarán inmediatamente los inventarios a los contadores tesoreros. para que, formando el cargo correspondiente en sus cuentas de caudales o muebles, expidan los documentos que han de servir de constancia en los expedientes. Cuando se adjudiqutn al erario, promoverán su venta en los términos prevenidos para todos los bienes que le pertenezcan.

137. Todo individuo militar, cualquiera que sea su grado y cuerpo a que corresponda, y que a consecuencia de su despacho o filiación, disfrute sueldo o prest, acreditará mensualmente, en los términos prevenidos por leyes o reglamentos, su existencia y servicio ante el comisario general respectivo, quien por sí mismo, o en caso de absoluta imposibilidad el que hiciere sus veces, revistará las tropas de su comprensión, quedando responsable de las faltas que se noten en el cumplimiento de las prevenciones que se les prescriban en puntos de revistas.

138. Con objeto de que puedan desempeilar los comisarios lo dispuesto en el artículo anterior, tendrán siempre muy presentes las leyes que arregla la fuerza total del ejército, el número de cuerpos y compañías de todas armas, y las que designan el número de cada clase que debe haber en los mismos cuerpos o compañías, para no revistar, ni pagar, por consiguiente, haberes a cuerpo que no esté creado por alguna ley, o mandado legalmente poner sobre las armas, si fuere activo o cívico, así como tampoco a ningún individuo que exceda del número de la clase correspondiente a cada cuerpo.

139. Los generales d. división y de brigada; las brigadas, batallones, regimientos, escuadrones, y compafiías permanentes y activas, creadas hasta hoy por diversos decretos, son las que constan en los documentos números 20 al 28. En ellos se citan las fechas de los mismos decretos, y se pone el extracto del pie, fuerza y vencimiento de cada cuerpo, para que sirvan todos estos datos a las operaciones de las comisarías; en la inteligencia de que a los cuerpos y compañías activas, exceptuando sus pies veteranos, que se tratarán lo mismo que los permanentes, sólo se les pasará revista en la parte contenida en los presupuestos anuales, o en la que de ella prevenga la Tesorería general, y en la que por decretos posteriores del cuerpo legislativo, se conceda al gobierno poner sobre las armas en el año económico de que se trate, practicandose otro tanto con la cívica o local, cuando se haUe legalmente al servicio y a disposición del gobierno. general. El número 29 es la tarifa de las raciones para los casos a que se refiere.

140. Para admitir los comisarios en revista a un individuo militar, vivo o retirado, desde la clase superior hasta la ínfima, deberán asegurarse del empleo o plaza

que obtiene, de que está en el punto en que se halla por determinación superior y del último pago que se le hizo; pero ejecutando esto una vez, podrá omitirse mientras continuare sin intermisión en el mismo lugar, supuesto que las expresadas tres circunstancias no admiten alteración que pueda ocultarse, y que las que pueden sobrevenir, se advertirán por las órdenes o despachos respectivos.

141. Para que la Tesorería general y los comisarios en su caso, se aseguren de la plaza y empleo que cada individuo obtiene en la milicia, exigirán a la oficialidad sus últimos despachos, que son los que dan derecho al sueldo, siempre que estén legalizados con la toma de razón de la Contaduría mayor. y el cúmplase del comandante general o principal respectivo. En los casos en que los expresados comandantes no hubiesen puesto el cúmplase. lo avisarán a la Secretaría de Guerra, y ésta a la Contaduría mayor, a fin de que sólo pueda dar testimonio, cuando por extravíos u otra causa llegaren a pedírsele, respecto de aquellos que hubieren obtenido el expresado cúmplase; a cuyo efecto se queda siempre la Contaduría con copia de todos los despachos de que toma razón. El importe del papel de los mismos despachos lo deducirá la Tesorería general o las comisarías al tiempo de verificar el primer pago de sueldos a los interesados, cargéndose el descuento en el ramo respectivo. Para asegurarse respecto de la clase de sargentos, les exigirán su nombramiento aprobado por los inspectores o directores a quienes toque, y por lo que hace a cabos y soldados, los cuerpos presentarán sus filiaciones, o ellos mismos si se tratase de una plaza o partida suelta, debiendo *en* ambos casos estar autorizadas de antemano por algún comisario o subcomisario.

142. A fin de que los cuerpos y sus individuos estén provistos de las filiaciones de que habla el artículo anterior, siempre que se presente a los comisarios en revista algún recluta o reemplazo, se le llevará dicho documento por triplicado, extendido y aprobado conforme a ordenanza, y confrontándolos con la persona a que se refieren, autorizarán los tres con su firma entera, bajo la siguiente fórmula: "Presentado a mí el comisario general, o subcomisario, de tal parte, hoy día de la fecha", y devolverán dos al cuerpo para que forme con una el libro de filiaciones de cada compañía, y pueda entregar la otra al individuo a quien pertenezca cuando salga de partida o en comisión, o se quede por algún otro motivo en lugar en que no esté la compañía, a fin de que acredite con ella, en cualquiera comisaría, su ingreso o pertenencia a la milicia. El eje-mplar restante lo acompañarán los comisarios al expediente de revista que han de remitir mensualmente a la Tesorería general. Cuando los desertores o demás plazas extravíen sus filiaciones, cuidarán los cuerpos de sacar otra copia de ellas, presentándola con la original a la comisaría del punto *en* que se hallaren, a fin de que la autorice, hecha la debida confrontación, y pueda así entregarse o remitirse al individuo a quien pertenezca.

143. Respecto de los desertores se expedirá una certificación concebida en estos términos: "Presentado a mí el comisario general, o subcomisario, de tal parte, hoy tantos, de tal mes y tal año (todo por letra) N., desertor de tal cuerpo, que se presentó voluntariamente, o que fue aprehendido (según fuere)" y por ella se harán al cuerpo los abonos correspondientes. Los desertores aprehendidos o prcscntados voluntariamente en lugares donde no haya comisarías o suhcomisarias, se presentarán a alguno de los alcaldes, y por su papeleta darán los comisarioa Ía alta a los cuerpos respectivos o les ministrarán el socorro necesario hasta su incorporación; recogiendo siempre en la primera comisaría el documento del alcalde, y habilitándolos ésta de los que se han prevenido al principio de este artículo.

144. Los comandantes generales o particulares, a quienes regularmente se presentan los cuerpos, partidas o individuos del ejército al llegar a los lugares de su mando, bien sea *como* transeúnte, o para radicarse en ellos, luego que se impongan del objeto, o a lo menos del mandato superior en cuya virtud arriban allí, darán a los comisarios o subcomisarios los avisos oportunos para que puedan pasar revista a los expresedes cuerpos, partidas o individuos; y aquellos funcionarios, teniendo presente los indicados avisos, las órdenes superiores, despachos, pasaportes u otros

documentos, dimanados de autoridades militares, procurarán satisfacerse de si se hallan en servicio, o si disfrutan licencia o retiro en aquel destino, cuidando al mismo tiempo de asegurarse y cumplir con todas las disposiciones anteriores.

145. Los comisarios generales, los de división v los subcomisarios en su caso, expedirán a las brigadas, batallones, regimientos, escuadrones, compañías, partidas y a toda clase de militares que hubiesen de mudar el punto de su revista, un certificado expresivo del último mes que la pasaron, y los nombres, empleos, pagos y circunstancias que influyen en sus vencimientos, arreglándose al modelo número 30.

146. Para que tenga efecto lo dispuesto en el artículo anterior, todo individuo militar, partida o cuerpo, antes de emprender su marcha se presentará al comisario respectivo para que le reviste y expida el documento precitado; pero en los casos en que fuere necesario ocultar la salida de la tropa, o la urgencia del servicio no permita aquella demora, el comandante por cuya orden marchen, les habilitará un documento que contenga, si no la lista individual, al menos el número y clases de que se componga la partida, o denominando al cuerpo únicamente si fuese íntegro, o su mayor parte.

147. Cuando hayan de sacarse los vencimientos de esos individuos o partidas por el habilitado del cuerpo que permanece en el lugar de donde aquéllos salieron, deberá el primer ayudante, para que se sao tisfagan, presentar una certificación que remitirán los mismos individuos o el comandante de la partida o destacamento, firmada del comisario general, de división, subcomisario, o alcalde que les reviste, expresando en ella no habérseles ministrado ningún socorro en aquel punto, o advirtiendo las cantidades que hubiere percibido; y tanto en este caso, como en el de que los mismos individuos o partidas hubieren de sacar sus respectivos vencimientos, presentarán a más del certificado de quien los hubiere revistado, todos los documentos que se exigen desde el arto 138 hasta el anterior, con cuyo objeto las comisarfae tendrán abierta la revista todo el mes, admitiendo esta clase de justificantes el día que se les presente para incluirlas en la primera o segunda buena cuenta que hubiere de suministrárseles. o para satisfacer sus pagas vencidas.

148. Instruidos los militares de que por ningún motivo deben St'pararse del punto en que hacen su servicio, sin los documentos anteriormente prevenidos, ninguna comisaría tampoco los admitirá en revista no presentándoseles; pero en aquellos casos imprevistos en que hallan marchado sin haber podido recogerlos, y sin que se les pueda culpar de omisión por haber tenido que obedecer una orden ejecutiva, y en consideración a que si les falta el haber se expondrían a perecer o a tomar otros arbitrios violentos, podrán ministrarles hasta dos meses de paga, pasando revista, siempre que los comandantes militares, satisfechos de que no les fue posible hacerse del cese respectivo, accedieren a que se les permita algún término, a lo más de dos meses, para presentarlo; pero después de corrido el plazo que se les diere, ningún otro sueldo o prest se les pasará.

149. La revista del ejército se hará en las comisarías generales, de división y subcomisarías el día lo. ó 20. si fuere posible o a lo más dentro de los tres primeros útiles de cada mes, acordando anticipadamente y por escrito, con los comandantes de armas, el día, hora y sitio en que haya de verificarse, y el general o jefe que éstos nombren para intervenirla. La tropa o individuos militares que se hallaren fuera de los puntos en que están situadas las comisarías o subcomisarías, se presentarán precisamente, con sus respectivas listas, el primer día útil de cada mes a los dos alcandes o al alcalde y regidor que le siga en turno en los pueblos, para que les pasen revista; y aunque no les han de presentar documento alguno de los que para este acto requieren los artículos anteriores, exigirán que al pie de las listas extiendan y firmen el certificado correspondiente, todo en los términos del modelo núm. 31.

150. Cuando la oficialidad o tropa, viva o retirada, disfrute licencia temporal en lugares donde no haya comisarías o subcomisarías, justificarán su derecho al

sueldo en los términos prescritos para cuando se hallan en servicio; pero si la licencia fuese ilimitada o se tratare de retirados que residan en los expresados puntos, y no pudieren presentarse los días primeros a su respectiva comandancia general o subalterna, añadirán a la justificación un certificado del alcalde del pueblo de su residenc-ia firmando también al calce el mismo interesado.

151. Los oficiales y tropa que en las marchas quedaren rezagados curándose en los pueblos serán admitidos en revista por el certificado del jefe de la división o partida que acredite la realidad del caso, expresando, en los de tropa, el cuerpo y compañía a que pertenece el interesado. Si no les hubiere sido posible conseguirlo por el del comandante militar del punto en que quedaron. o en su falta, por el del ccntralor del hospital militar, o del administrador si fuese público, y si éstos también faltaren, y se hubieren curado aquéllos en casas particulares. por el de los alcaides; pero para satisfacerles los deberes correspondientes al tiempo que permanecieron en los pueblos por la expresada causa, sin reunirse a sus respectivos cuerpos, o marchar a sus destinos, deberán presentar, a más de todos los expresados documentos, otro certificado del facultativo que los asistió visado por el alcalde, o de este funcionario, si no hubiere intervenido facultativo en su asistencia, en que se exprese no haberle permitido la enfermedad ponerse en camino para su destino hasta aquella fecha, justificándoselo previamente del mejor modo que les sea posible.

152. Supuesto que por las reglas anteriormente establecidas, los oficiales, tropa y demás militares ausentes de los puntos donde están radicadas las comisaras o subcomisarfas, han de percibir sus haberes, por lo regular, en los mismos lugares de su residencia, no admitirán los comisarios y soLcomisarios en sus revistas, ni se abonarán más haberes que los de la fuerza presente del lugar en que las hagan, incluyendo en aquéllas a los que estuvieren en el hospital, prisión, de guardia, o en otro servicio del mismo lugar, procurando cerciorarse por su propia vista de que existen en las partes indicadas, y del justo inconveniente que les impidió asistir incorporados a sus cuerpos. Esto lo han de verificar los comisarios en el mismo día en que se hubiese ejecutado la revista.

153. Los oficiales encauzados o suspensos de su empleo, se pondrán en las listas de revista con la nota que les corresponda durante el tiempo que así permanecicren, explicando en ellas el motivo, y en caso de suspensión el término que se les hubiere fijado, la orden que la impuso. su fecha, y el jefe y conducto porque fue comunicada, observando en orden a sueldos la orden de 21 de junio de 1823.

154. A los oficiales. sargentos. cabos o soldados que estando empleados en comisión del servicio, enfermos, o fuera del cuerpo con licencia, fueren promovidos a otro empleo, se les dará (por nota en las listas, con justificación de su existencia) la entrada en el de su ascenso, con abono del haber que por él le corresponde desde el día en que se haya puesto el cúmplase a su nuevo despacho, si fuere oficial, y desde el de la aprobación de su nombramiento respectivo, si fuere sargento o cabo.

155. Si algún oficial, sargento, cabo o soldado, disfrutase alguna otra asignación sobre su haber, se anotará en la lista de revista, acreditándolo previa. mente al comisario con los documentos en que conste habérseles concedido, para que pueda tenerse presente y abcnérsele en el ajuste, practicándcee lo mismo cuando disfruten escudo de ventaja, doble socorro o algún otro aumento.

156. La revista, conforme previene la ordenanza del ejército, se hará del modo siguiente. Formada la tropa, y presentes el Comisario generala subcomisano en su caso y el interventor, pasarán ambos, en unión de los tres jefes del primer batallón a ocupar las cinco sillas que habrá a los lados de la mesa preparada para la revista; y presidiendo el comisario se leerá en voz alta el Art. 21, tratado 30. Tít. 9 de las ordenanzas del ejército, que trata de los premios que se conceden a los denunciantes de plazas supuestas, y de las penas en que incurren sus autores, y los que las consienten; lo cual ejecutado, se dará principio a la revista por la compañía de granaderos, mandándole

su capitán que gire 8 la derecha, y haciéndola sucesivamente desfilar. Al frente irá el mismo capitán y detrás de éste, por su orden, sus subalternos. sargentos, tambores o cornetas.

157. Antes de llamarse al caprtan, entregará al comisario la lista de revista de su compañía, y volverá a ocupar su puesto hasta que se le nombre, en cuyo acto se quitará el sombrero el comisario, y haciendo aquél la demostración de corresponder la cortesía, pasará por delante de la mesa y se quedará colocado a su derecha para dar razón de las plazas no existentes, y para responder a las preguntas que el comisario o interventor tuvieren por conveniente hacerle. El teteniente y subteniente pasarán sin deternerse cuando los nombren, y correspondiendo del mismo modo su cortesía al comisario, cuidarán de volver a formar su compañía, esperando a corta distancia la vuelta del capitán. A los subalternos seguirán por su orden los sargentos, tambores o cornetas, cabos y soldados, respondiendo cada uno su apellido al oir llamarse por su nombre; y cuando ya hubiere acabado de pasar el último soldado, irá el capitán a encontrar su compañia y marchará con ella a situarse al lugar correspondiente.

158. A la de granaderos seguirá la la. del batallón, a ésta la 2a. y por este orden todas las demás hasta concluir con la de cazadores, llevando los oficiales sus armas recogidas y practicando todos en su respectivos caso lo establecido en el artículo anterior, restablecerán su primera formación, incorporándose sucesivamente en columna con las compañías que hubieren pasado su revista.

159. Concluida la de la compañía de cazadores, que debe Ilevar la retaguardia en cada batallón, nombrará el comisario, quitándose el sombrero, al coronel, y levantándose éste le corresponderá su cortesfa, y se volverá a sentar; continuando el comisario con el teniente coronel, sucesivamente con el primer ayudante y demás oficiales de plana mayor y agregados, quienes le saludarán con la espada al oir su nombre. Luego seguirán los abanderados, dejando antes en la la. y 2a. compañía sus banderas, que volverán a tomar luego que hayan pasado su revista, y consccutivamente seguirán desfilando por delante de la mesa los gastadores, precedidos de su cabo, el capellán, el tambor o corneta mayor, los dos pífanos y el maestro armero.

160. La revista de los otros batallones se ejecutará del mismo modo, y concluida la de todos en la mesa, se verificará la que el comisario debe pasar en pie, si la pidiere, sobre la marcha del cuerpo formado en columna con distancia de filas cuando se retire a sus cuarteles, procurando hacerla el comisario a la mayor inmediación posible de ellos, señalando antes el paraje el comandante general o el de las armas, a fin de que este acto se ejecute con la menor incomodidad de la tropa.

161. El primer ayudante en los cuerpos de infantería, y el teniente coronel mayor en los de caballería tendrán sobre la mesa el libro de filiaciones respectivo a cada compañía para aclarar cualquier duda que pueda ofrecerse al comisario, y tanto dicho tercer jefe como el primero y segundo concurrirán a los actos de revista como responsables de la legalidad y buena fe con que por parte del cuerpo se procede a inquirir y castigar el más leve abuso que pueda cometerse en perjuicio de la Hacienda pública.

162. La revista de las demás clases de tropa, inclusa la de marina, se verificará del mismo modo, aumentando en las libretas y justificaciones los documentos correspondientes a la variedad de su instituto.

163. Al siguiente día de la revista, y a la hora señaJada por el comisario, concurrirán a su oficina el primer ayudante de cada cuerpo, o el que hiciere sus veces, con las listas respectivas para confrontarlas con las del comisario, exhibiendo en el acto todos los demás documentos justificativos que deben hacer legítimo el pago. Concurrirá igualmente el interventor, que hubiere, en clase de tal, asistido a la revista, quien estando satisfecho de la exactitud de las listas de cada compañía, piquete o plana mayor, etc., las autorizará con su firma después del certificado que han de poner los comisarios.

164. Las listas de revista, que sólo han de contener la fuerza presente, deberán comenzar por un encabezamiento que designe el batallón, regimiento o cuerpo a que pertenezcan los individuos de que se han de componer, arreglándolas en todo al modelo número 32.

165. A los oficiales sueltos en servicio, o con licencia ilimitada, y a la oficialidad y tropa retirada, se pasará revista como a los ('uerpos, formando anticipadamente las comisarías una lista de cada clase, en que sólo se considerarán Jos empleos efectivos, y al llamarlos y responder, se les anotará con esta palabra, "presente" y si no lo estuvieren, con esta otra "faltó", poniendo al pie el certificado de costumbre que autorizará también el interventor. Si ocurrieren después justificantes de los que pasaren revista ante los alcaldes o de otra clase, los agregarán los comisarios a los legajos respectivos para el correspondiente abono.

166. Quedando prevenido que no se abonará más gente a los cuerpos, que la que tenga. el dia de su revista, sólo a ésta se acreditará en todo el mes su haber respectivo, sin comprender jamás los reclutas que llegaren después de la revista, ni soldado que haya faltado a ésta sin causa legítima, que harán constar a los comisarios con documento justificativo.

167. Habiendo en la milicia algunas comisiones o empleos, que impiden al que los desempeña presentarse en revista, la pasarán en estos casos los interesados por certificación del jefe que los emplea; pero si estuvieren exentos de hacerlo por sus respectivas ordenanzas, las obsequiarán los comisarios cuando se las hagan ver, aunque no por esto dejará de formarse la correspondiente lista, pasándola con la autorización correspondiente y con los justificantes respectivos a los mismos comisarios, expresando también en ellos, la circunstancia que impidió la presentación material de los interesados, a fin de poder incluirlos en el expediente de la revista mensual. que ha de remitirse a la Tesorería general.

168. Los militares, que no estando comprendidos en los casos del artículo anterior. no se presentaren en revista los días y mes para ella señalados, no se admitirán después si no es previniéndolo en una orden el comandante militar del punto en que esté la Comisaría, y si ni en aquel mes, ni en la siguiente revista se presentaren con la orden expresada, ya no se les admitirá sino mediante otra suprema, comunicada por conducto del mismo comandante.

169. Los comisarios pasarán oportunamente las listas y demás documentos de revista a los contadores tesoreros, para que puedan éstos satisfacer sus respectivos haberes a los interesados.

170. En el mismo mes a que se contrae cada revista, la arreglarán los comisarios formando un legajo de todas las listas correspondientes a cada batallón, regimiento, compañía o clase, con sus respectivos documentos, y por este mismo orden mandarán sacar las dos copias de que habla el arto 45.

171. Siendo suficiente el tiempo señalado en el artículo anterior, para que puedan quedar desempeñadas las operaciones que él mismo prescribe, entregarán precisamente el día 1o. del siguiente mes, las dos copias a que hace referencia, a los administradores de correos, sobrecartando Jos pliegos, como queda prevenido en el arto 46, a fin de que puedan llegar a la Tesorería general en el plazo designado en el 44, y no se dé lugar a los reclamos que menciona, ni a que el supremo gobierno se vea obligado a proceder según sus facultades.

172. Cuando disponga el supremo gobierno que se compren víveres por cuenta de la Hacienda pública para el abastecimiento de las tropas, fortalezas, almacenes, hospitales, marchas, campamentos y cuarteles, no sólo intervendrán los comisarios en las compras y contratos, sino que cuidarán y dispondrán cuanto fuere conveniente para la seguridad, conservación y distribución de cada artículo.

173. Cuidarán asimismo de que de cada uno de ellos se lleve una cuenta separada, y de que tanto su percepción como su distribución, se verifique por facturas y libramientos claros, como si se tratase de

numerario, y sólo en aquellas cantidades que correspondan a los cuerpos, individuos o establecimientos, según las disposiciones que rijan, o las que se dictaren por la autoridad correspondiente.

174. Cuando no estuviere establecido el tanto que deba pasarse por mermas a los responsables, a cuyo cargo estuviere el cuidado de los víveres, procurarán los comisarios tomar todos los informes que juzguen conducentes para asegurarse de lo que sea corriente, según cada clase de artículos, y según el tiempo que puedan o deban estar almacenados, a fin de que pasando al gobierno el expediente informativo, con el juicio que hubieren formado los mismos comisarios, pueda oportunamente resolver aquél la cantidad o cantidades que por razón de meonas, se hayan de pasar a los proveedores en la cuenta de su respectiva distribución.

175. Finalmente, tendrán los comisarios, respecto de las provedurías de víveres, las mismas facultades y obligaciones de que halan los artículos 98 y no.

176. Para expeditar las marchas y la conducción de oficiales y tropa, de los forrajes, municiones, víveres y cualesquiera otros efectos que las leyes prevengan, los comisarios generales, los de división y los subcomisarios, celebrarán las contratas de bagajes en los términos prevenidos en la ley de 23 de noviembre de 1826, o se arreglarán a cualesquiera otras disposiciones legislativas que se dictaren en lo sucesivo.

177. Cuidarán también los comisarios de disponer y proporcionar a los oficiales y tropa, los cuarteles o alojamientos necesarios en los casos y términos prescritos en la ordenanza del ejército, o en los que actualmente o en lo sucesivo dispusieren las leyes; y siempre que fuere posible, les anticiparán los jefes los avisos y noticias convenientes, a fin de que puedan solicitarlos y tenerlos preparados a la llegada de la tropa al punto de que se tratare.

178. Cuando no hubiere en él edificios disponibles pertenecientes a la Federación, y no pudiere tampoco conseguir los que fueren precisos por los medios comunes de arrendamiento, préstamo, etc., ocurnran los comisarios a pedirlos a las autoridades políticas, para que tomando éstas las providencias conducentes, se pongan a su disposición y pueda alojarse la tropa.

179. Pasarán revista mensual de los almacenes militares de sü Distrito, los visitará extraordinariamente cuando les parezca conveniente, y darán cuenta al supremo gobierno con los estados de sus existencias, haciendo lo mismo respecto de las fábricas de armas y municiones, cuyos presupuestos de gastos intervendrán, así como los de los demás efectos que hayan de expensarse con caudaldes de la Federación. En los departamentos marítimos desempeñarán las atribuciones que las ordenanzas y reglamentos hahían confiado al ministerio de cuenta y razón de marina.

180. A fin de que puedan los comisarios imponerse del estado de las plazas, castillos y fortificaciones, del de los cuarteles y alrracenes, y proceder con conocimiento en la intervención que deben tener en los presupuestos de gastos que formen los ingenieros, para sus reparos o para las nuevas obras que hayan de construirse en ellos, los visitarán y reconocerán mensualmente; y cada tres meses o antes, si así conviniere, darán cuenta de su estado al supremo gobierno, por la Secretaria de Guerra, manifestándole las obras o recom posiciones que sea importante ejecutar, para evitar Jos mayores gastos, o pérdidas que ocasionaría su ruina, con todo lo demás que juzguen conducente en orden a la necesidad de conservar o desprenderse de tales edificios.

181. Cuidarán asmusmc los comisarios de que en las obras y reparos que hayan de hacerse en las expresadas plazas, castillos, fortificaciones, cuarteles, almacenes y demás edificios pertenecientes a la nación, se desempeñen los ajustes o contratas en términos de que llene su objeto, haciendo, en caso contrario, los justos reclamos a que diere lugar la inobservancia de las estipulaciones por parte de los contratistas.

182. En orden a las obras y recomposiciones de que hablan los dos artículos anteriores, tendrán presente los comisarios lo que sobre ellas quede dispuesto en el arto 50.

183. Si hubiere establecidos o se establecieren hospitales militares, en los puntos de la residencia de los comisarios generales o de los subcomisarios, cuidaran de visitarlos cada mes, se impondrán de la clase de asistencia que se dé a los enfermos. del estado de la ropa y demás prendas que debe haber por dotación, según las leyes o reglamentos que rijan, y de cuanto considere necesario, a fin-de que se logren los objetos de su instituto: en el concepto de que cuando notaren abusos, que no se administre a los enfermos la asistencia debida, que carezcan de la ropa y medicinas necesarias, o no se cumplan alguna o muchas de las disposiciones que arreglan el establecimiento, darán inmediatamente cuenta al supremo gobierno por la Secretaría del despacho de Guerra, para que dicte las providencias convenientes.

Lo mismo practicarán los comisarios de división respecto de los hospitales de campaña, dando el mismo aviso que al secretario de Guerra, al jefe de la división.

184. Cuando se trate de la apertura de caminos y canales por cuenta de la Federación, intervendrán los comisarios los presupuestos, o celebrarán las contratas necesarias conforme a las leyes, cuidando por sí mismos, o por medio de personas de su confianza, que se desempeñen las obras en los mismos términos en que se hubieren comprometido o pactado.

185. Examinarán igualmente por sí, o se informarán cada tres meses, por los medios que estuvieren a su alcance, del estado de los caminos y canales, cuidando de que se hagan oportunamente las reccmposiciones que fueren necesarias, bien sea por cuenta de la Federación cuando corra a cargo de ella su conservación, o exigiéndola a las compañías o personas comprometidas a mantenerlos en arreglo y buen estado.

186. Cuidarán los comisarios que los caminos o canales que hayan de abrir las compañías o particulares, con privilegio o permiso del goLierno general, se abran, construyan y conserven en los derroteros, y con todas las circunstancias prevenidas en los mismos privilegios o permisos, reclamando toda falta de cumplimiento por parte de los empresarios y dando aviso de todo al supremo gobierno, y de sus resultados.

187. Los comisarios darán las noticias que necesiten y pidan las inspecciones y comandancias generales, para desempeño de sus respectivos institutos.

188. Toda las dudas que puedan ocurrir a los comisarios generales, sobre los puntos relativos al desempeño de sus obligaciones, las consultarán oportunamente a la Tesorería general o al supremo gobierno, según fueren los particulares sobre que aquéllas se versen, y lo mismo harán los subcomisarios, ocurriendo a los comisarios generales, que se las resolverán por sí mismos, conforme a las leyes, u ocurriendo a quien corresponda para la resolución.

DE LOS CONTADORES TESOREROS

189. Los contadores tesoreros caucionarán su manejo en las cantidades señaladas por la ley de 21 de mayo de este año, a satisfacción de los comisarios generales respectivos, quienes, respecto de aquellos funcionarios, observarán todo lo prevenido en el artículo 82.

190. Entre las obligaciones que impone a 108 contadores la precitada ley, se cuenta la de recaudar y distribuir los caudales, lo que deberán ejecutar a consecuencia y en cumplimiento de las leyes y órdenes que les comuniquen los comisarios, o expidan ellos mismos, en términos de que ni han de cobrar, ni librar cantidades que particular o colectivamente no estén comprendidas en los mencionados documentos.

191. Los contadores, para negar o prestar su cumplimiento a las órdenes de que se habla en el artículo anterior, observarán lo prevenido en los artículos 86, 87 Y 88, firmando siempre, al recibirlas, el asiento de que trata el artículo 84.

192, Los pagos de los sueldos o gastos que deben hacer los contadores, como comprendidos en los presupuestos anuales, son todos los fijos que estuvieren

radicados de antemano en la comprensión de las respectivas comisarías; pero aquellos que puedan considerarse comunes a todas. como los sueldos o gratificaciones de militares vivos o retirados, no podrán ni deberán satisfacerlos. sin que les pase el comisario respectivo, Íos correspondientes documentos de revista.

193. Los ceses para militares sueltos y retirados, empleados. cesantes, jubilados, pensionistas y viudas, deberán arreglarse al modelo núm. 33: y en ninguna comisaría, que no sea la señalada en el cese, se hará pago alguno por los contadores y subcomisarios al que lo presente. quien. cuando le convenga y logre que se designe distinto punto para la percepción de sus haberes, devolveré el primer cese para que se le expida otro nuevo.

194. Para que los contadores y los subcomisarios puedan asegurarse de que las personas comprendidas en el artículo anterior, son las mismas que obtienen los sueldos, retiros o pensiones que disfrutan, así como de su existencia sucesiva, llevarán un libro de filiaciones de cuantos individuos de las expresadas clases, perciban sueldo o pensión de la Hacienda Pública en su respectiva comprensión; por cuyo medio rectificarán las dudas que pueden ocurrirles, y evitarán los abusos de que se verifiquen pagos con los nombres supuestos de los agraciados. El modelo núm. 34 servirá para las insinuadas filiaciones.

195. Cuando los sueldos, retiros o pensiones se hayan de sacar por individuos que no sean los mismos interesados, los contadores tesoreros y los subcomisarios, que son los responsables, exigirán poder jurídico a los que se llamen apoderados, o procurarán asegurarse por los medios que estimen más convenientes.

196. Nunca los contadores, ni oficina alguna, darán por duplicado certificados de créditos o documentos que importen deberse pagar o cobrar alguna catidad y todos deberán recoger el que se les exhiba de la clase expresada, cuando ministraren algo a cuenta de ellos, expidiendo otro a los interesados, si lo pidieren, para presentarlo en otra oficina, y edvirtiendo siempre en este, tanto el contenido del documento anterior, como lo abonado en cuenta de él.

197. Aunque es de esperarse que los comisarios, bien impuestos de sus obligaciones y deberes, no darán orden alguna contraria a las leyes o disposiciones del gobierno general, ni los contadores tratarán jamás de eludirlas con sutilezas o cabilaciones infundadas, siempre que éstos se vean en la necesidad de hacer las manifestaciones de que habla el artículo 14 de la ley de 21 de mayo, las extenderán en los términos más comedidos, relatando simplemente su concepto y apoyándolo en la ley, razón o disposición en que lo funden; y para suspender la ejecución de un pago prevenido por los comisarios, será necesario que no se ocasione perjuicio al servicio nacional en demorarlo quince días, si se tratare de comisarías muy inmediatas al Distrito, treinta respecto de las de distancia media, y sesenta de las más lejanas.

198. Recibidas por los contadores las órdenes en que se les prevenga algún cobro o distribución de caudales o efectos,' cuidarán de darles cumplimiento conforme a su letra, en cuanto fuere posible; pero si tratándose de las primeras, no hubiesen podido lograr el entero dentro de ocho días después de firmado el recibo o asiento de la orden, lo participarán a los comisarios para que ejecuten, por su parte, lo prevenido en el artículo 90.

199. Los subcomisarios, no habiendo juez de Distrito en el Jugar de su respectiva residencia, observarán igual conducta respecto de los cobros que se les dificulte en el mismo término de ocho días, sin dejar por eso de continuar haciendo, para conseguirlo, las diligencias oportunas; pero habiendo en el lugar el precitado juzgado u otro en que puedan apremiar a los deudores, obrarán conforme previene el mismo artículo 90. La Tesorería general, en casos iguales, dará parte al tribunal competente y a la Secretaría de Hacienda.

200. Tanto los contadores tesoreros, como todos los demás que manejan caudales del erario en las ofi-

cinas de la Federación, tienen la más estrecha obligación de dar entrada a los que perciham en el libro manual de cargo, en el acto en que se hagan los enteros, de hacer igual asiento en el de data, respecto de las cantidades que distribuyan, y de cuidar que así los enteros, como la distribución, se verifique dentro de la misma oficina, sin compensar o permitir que se compensen deudas activas con pasivas, o que se distribuya el dinero antes de recibirse en las oficinas. Tampoco podrán hacerse préstamos con los caudales del erario, anticipar sueldos o usar de aquéllos para asuntos ajenos del servicio, quedando sujetes los responsables, si llega a averiguarse aquel abuso, a las penas que han impuesto las leyes para semejantes casos.

201. Estando mancomunada por la ley, la responsabilidad de los contadores tesoreros, cada uno tomará las precauciones que juegue convenientes en el manejo de caudales. Sin embargo, éstos se guardarán en arcas de dos llaves que sean diferentes, y de las cuales tendrá una cada contador, sin deshacerse de ella sino en casos invevitahles de enfermedad u otro acontecimiento muy uraentr-, en que la pasará a su compañero, para que éste desempeñe el servicio, como se establece en el artículo] 7 de la referida ley de 21 de mayo.

202. Los contadores tesoreros son responsables del tesoro de sus respectivas oficinas, no sólo en las horas en que estén abiertas para el despacho. sino en toda las demás, y por lo mismo podrán tomar cuentas precauciones juzguen conducentes para su seguridad.

203. Como la responsabilidad de la inversión de los caudales es toda de los contadores tesoreros, y no puede eximirlos de ella la culpa que puedan tener los empleados subalternos, les queda su derecho a salvo para repetir, con arreglo a las leyes, ante el juez o tribunal correspondiente, contra los mismos subalternos, siempre que sean ellos, la causa de una extracción indebida de numerario por omisión, poco cuidado y exactitud en el servicio, o por una criminal combinación con las partes en cuyo último caso deberán ser severamente castigados.

204. Los comisarios, cuando se trate del repartimiento de los trabajos de los empleados que dependen inmediatamente de los contadores tesoreros, se pondrán de acuerdo con éstos, procurando el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 121; pero como las labores de estos empleados son las más delicadas y de ellas depende no sólo el acierto, sino la conclusión anual de las cuenta s en que los contadores tienen toda la responsabilidad, el juicio y voto de éstos en el particular, será preferido al de los comisarios, en caso de diferencia.

205. Como de haber meritorios en las oficinas se logra no sólo que auxilien sus labores, sino que se formen con su aplicación jóvenes instruidos en los ramos de Hacienda, que puedan optar las vacantes en los casos en que esto tenga lugar, los contadores tesoreros, de acuerdo con los comisarios generales, podrán admitir, en clase de tales, jóvenes de cuya conducta, buena letra y regulares disposiciones, tengan favorables informes, cuidando de no conservarlos cuando resulten fallidas aquellas circunstancias, y de trasmitir al gobierno las hojas de sus servicios, como respecto de los empleados queda prevenido en el arto 122.

206. El número de los meritorios de que habla el artículo anterior, podrá ser hasta cuatro en las comisarías de México y Veracruz; tres en las de Oaxaca, Puebla, Jalisco y Yucatán; dos en las de Guanajuato y Zaoatecas y uno en las restantes. También los ministros de la Tesorería general podrán admitir hasta seis, y tanto de ellos, corno. de los empleados de su oficina, pasarán al gobierno, en fin de diciembre de cada año, las hojas de servicio que respecto de los comisarios dispone el repetido artículo 122,

207. Los contadores tesoreros vigilarán constantemente sobre que el despacho de sus oficinas vaya con el dia, apremiando a los empleados por los medios dispuestos en el arto 22 de la ley de 21 de mayo; pero si a pesar de su exacta asistencia, por incapacidad, abandono, o por otra causa, llegasen a tener dos meses de atraso en sus labores, sin embargo de haberlos obligado a trabajar desde las cinco de la tarde en adelante, como previene el arto 123, darán cuenta los

contadores a los comisarios, informándoles circunstanciadamente de la conducta de los delincuentes, para que, como queda dispuesto en el arto 121. pasen sus comunicaciones a la Secretaría de Hacienda y al jue-z respectivo, si creyesen que ya no hay otro remedio. a fin de que se les procese y aplique a los culpados las penas a que haya lugar.

208. Las cuentas de las comisarías generales, de división y subcomisarfas. se llevarán de dos maneras: una general del tesorero. donde constará la entrada y salida que hubiere cada día. mes y año. y la otra del ingreso y egreso particular di' cada ramo u objeto de prrr-epcion y distribución. con cuyo fin habrá (11 dichas oficinas cuatro libros, dos manuales o diarios. para llevar en el uno el cargo y en el otro la data de los caudales en general, y los otros dos. que sr denominan comunes, para llevar el ingreso o egreso de cada ramo.

209, Los expresados libro- han de estar sellados y foliados, firmada la primera y última hoja por el secretario de Hacienda, y rubricadas las interiores por el oficial primero de la sección de cuenta y razón de la misma Secretaría. Para que las oficinas puedan habilitarse de ellos cada año con la oportunidad necesaria, pasaran los meses de enero a la repetida Secretaría una noticia de las hojas que, según les haya demostrado la experiencia, deba tener cada uno de los indicados r-uatro libros, a fin de que. se Ionuon todos en la ciudad fede-ral, se autoricen y se les remitan.

210. De cada cantidad que hayan de recibir las oficinas de un individuo, o que hayan de librar a otro. formarán una póliza o libramiento con la expli-«ación \ circunstancias necesarias, a la cual, se acompañarán los documentos justificativos del entero o pago que contenga, y antes de rvcihir o pagar su valor, se trasladará al libro manual respr-r-tivo. expresando en el cuerpo del asiento, por letra, la cantidad de su importe, y en el margen de la derecha por guarismo , de manera que puedan sumarse fácilmente, dejando siempre un lugar entre partida y partida, para que firmen los dos contadores tesoreros y el interesado. sin cuya circunstancia serán aquellos responsables de los reclamos o perjuicios que puedan resultar a la Hacienda pública o a los particulares.

211. Cuando se trate de pagos a varios individuos de una misma clase y por una misma causa, podrán ponerse en una nómina o lista, dejando entre persona y persona la capacidad necesaria para que firme su recibo cada interesado; formando siempre del total importe que según resulte de las nóminas se haya efer-tivamente distribuido, una póliza o libramiento corno previene el artículo anterior.

212. Hecho „1 asiento de partidas en los libros manuales. se pasarán éstas a los comunes, sentándolas en los ramos a que respectivamente correspondan; pero t-orno esta aplicación requiere una absoluta conformidad en todas las comisarías, para que pueda formarse con la debida claridad la cuenta general del erario, la verificarán los contadores, comisarios de división y subcomisarios, arreglándose al catálogo de ramos que anualmente les pasará en los meses de abril la Tesoren'a general, a fin de que pueda aparecer cada ingreso y cada gasto con la denominación que exprese bastantemente su objeto, y a las prevenciones contenidas en los siguientes artículos, consultando, en caso de duda, a la Tesoreria general, cúyas resoluciones y sistema, tanto en este punto, como cuando se trate de algún nuevo ingreso o distribución, observarán con toda puntualidad,

213. Aunque sean de una misma clase y naturaleza los productos de diversas oficinas, como por ejemplo, los de las aduanas marítimas de Veracruz. Alvarado, Tampico, etc., cuando la Tesorería general o alguna comisaría reciba los de varias, le abrirá a cada una su cuenta o ramo particular en el libro respectivo, designando lugar en él a sólo aquellas oficinas que de hecho le ministren auxilios en el año que comprenden las cuentas; quedando abolida la costumbre de llevarlas a los ramos de alcabalas y demás impuestos que cobran las aduanas.

214. Si ingresaren en las comisarías los valores líquidas de las rentas del papel sellado. de salinas. pólvora, lotería y correos, seguirán en la cuenta de

ramos un sistema igual al de aduanas, en términos de que conste separadamente cada administración. Los de temporalidades con la distinción que se ha hecho de ellos, según su origen de jesuitas o inquisición, pero sin atender a la oficina de que precede el entero, y los de bienes nacionales en un solo ramo con esta denominación.

215. El título que se ponga al ramo donde han de constar los enteros hechos por los socios del erario en la renta de tabaco debe ser tal, que no se confundan en él las utilidades de la compañía con los cobros que puedan ocurrir pertenecientes a la misma renta por años anteriores o por otra diversa causa; en cuyo segundo caso se colocará el entero en el ramo de recaudación de créditos activos de la Federación. La alcabala del tabaco se aplicará separando el de cada punto en que se coseche, exigiendo al efecto a los factores la noticia de su procedencia.

216. De los demás ramos permanentes que recaudan las comisarías, el de contingente Se llevará en tantas cuentas cuantos sean los Estados que lo satisfagan. Respecto del de peajes, se señalará un ramo a cada camino de los en que haya semejante impuesto, y los restantes bajo uno solo en todas las oficinas que los cobren, y con el título que denoten las cantidades que deber comprender, en el concepto de que aunque el cobro y percepción de algunos proceda de diversas causas, como por ejemplo en los montepíos que se cobran y pagan ya por mesadas de ingreso, y ya por maravedis de todo su valor, se cargará, sin distinción alguna, su importe en un solo ramo.

217. El producto de todo efecto vendido perteneciente al erario en general, ya proceda de los almacenes, ya se trate de utensilios de cuarteles, oficinas, hospitales, eto., tendrá un solo lugar en el ramo de ventas; pero no si proceden de fondos ajenos, como de peajes, temporalidades u otros de esta naturaleza, que tendrán cada uno sus respectivos ramos.

218. Cuando lleguen a celebrarse por la autorización de alguna ley, préstamos nacionales o extranjeros, con interés o sin él, se llevará una cuenta particular y separada de cada uno; pero no haciéndose a virtud de disposición legislativa, se incluirán en el ramo de préstamos con calidad de pronto reintegro.

219. Bajo el título de créditos activos, constarán todos los enteros que produzcan las deudas antiguas, a favor de las actuales o extinguidas rentas, comprendiéndose en éstas las cedidas a los Estados. A los demás ramos eventuales se les aplicarán las cantidades que respectivamente les correspondan.

220. Los gastos de recaudación ocasionados por los ramos de ingreso que administran las comisarías, que son todos aquellos que no se hallan sujetos a la dirección de rentas o administración general de correos, se datarán como egresos, dividiendo los de cada ramo en gastos fijos, como serán los sueldos u honorarios que deban satisfacerse por ellos, y en gastos eventuales, que serán aquellos que puedan accidentalmente aumentarse o disminuirse.

221. En cuanto a los ramos de distribución, se arreglarán lo. contadores en sus cuentas, al catálogo que deberá remitirles la Tesorería general, como se previene en el arto 212, y por último, el sistema de la cuentas que han de seguir en sus libros los expresados contadores y los subcomisarioe, será absolutamente el mismo que se ha prescrito a la Tesorería general en los artículos que le son relativos; consultando a dicha oficina las dificultades o dudas que sobre esto puedan ofrecerse, a fin de lograr en todo evento , la uniformidad necesaria para la exactitud de la cuenta general.

222. Los estados mensuales que confome al arto 17, han de dirigir los comisarios a la Tesorería genera, deberán formarse por los contadores tesoreros, subcomisarios o comisarios de división en su caso, en los términos allí especificados y ponerse en la estafeta con la oportunidad debida, a fin de que puedan estar en la expresada Tesorería en el plazo que señala el mismo artículo.

223. Los contadores tesoreros, subcomisarios y comisarios de división, concluido el afio económico,

deberán cerrar y expedítar sus cuentas a la mayor posible brevedad, en términos de que queden puestas en las respectivas estafetas en el tiempo señalado en el Art. 124; quedándose con copia de los libros, así para contestar a los reparos de la Contaduría mayor, corno para los demás usos que puedan convenir en lo sucesivo.

224. Las anotaciones de la asistencia y faltas a las oficinas que, en cumplimiento de la última parte del Art. 16 de la ley de 21 de mayo de este año, deben hacer los contadores tesoreros en el libro que previene el mismo artículo, que se titulará de asistencia de empleados, las harán destinando para cada uno de éstos y de Jos meritorios, las hojas necesarias, concibiéndolas en los términos indicados en el número 1 del modelo número 35, donde advertirán también con el número 2, los en que deberán extender la noticia semanaria que han de pasar a las comisarías generales, y éstos en el 3, la mensual que deben remitir al supremo gobierno.

INSPECCION DE CUENTAS

Atribuciones de la Contaduría General de propios y arbitrios. Ley de 30 de Septiembre de 1831.

Art. L La Contaduría general, llamada de propios y arbitrios, será la oficina de glosa de las cuentas en que tenga inspección el gobierno general, y no sean caudales pertenecientes a la Hacienda pública.

2. Sus atribuciones serán: Primera. El examen y fenecimiento de las cuentas expresadas en el artículo anterior: segunda, la formación de la estadística de la República, con arreglo a lc., datos que el gobierno proporcionará.

3. Par. el desempeño de les labores de la Contaduría, habrá un contador primero, con el sueldo anual de 3,000 pesos; uno ídem segundo, con el de 2,000; w1 oficial primero, con el de 900; un ídem segundo, con el de 700; un escribiente archivero, con el de 500. Además, se abonarán a esta oficina los gastos de oficio por cuenta firmada por el jefe y visada por el Ministerio respectivo.

4. El contador primero será el jefe d- esta oficina: suplirá sus faltas el segundo, y las de éste los oficiales por su orden.

5. El jefe de la oficina dirigirá y firmará las contestaciones que se ofrezcan para los negocios de -Ila, y con él se entenderá la r-orresponrh-nc-ia n-lutica a los mismos negocios.

6. El gobierno destinará cuatro cesantes por el tiempo necesario para la glosa de las cuentas anteriores a las del último afio.

7. Para los sueldos y gastos de esta oficina, contribuirán por ahora los fondos comprendidos en este decreto, con medio por ciento anual de sus ingresos, hasta que con visa de las primeras cuentas de todos se arregle este punto, para Jo cual el gobierno dará el informe correspondiente a la caámaras a la mayor brevedad.

8. Los fondos que no tuvieren de ingreso más de 300 pesos anuales, nada pagarán.

9. El medio por ciento de que habla el Art. 70., se exigirá al librarse los finiquitos de cada cuenta, y se enterará directamente por los interesados, en la Tesorería de Hacienda pública que disponga el gobierno, en reintegro de los sueJdos y gastos de esta oficina.

lO. Las cuentas de propios y arbitrios de los ayuno tamientos, se examinarán primero por la contaduría particular permanente, o formada en comisión del ayuntamiento respectivo, dentro de dos meses de Presentadas. Si no hubiere reparo que oponer por parte de éste, se pasarán por conducto del gobierno del Distrito o territorio respectivo, a la Contaduria general.

INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES AL TITULO IV DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE COMPRENDE A LOS ARTICULOS 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114; ASI COMO A LOS ARTICULOS 22, 73 FRACCION VI BASE 4A., 74 FRACCION V, 76 FRACCION VII, 94, 97, 127 Y 134

Artículo primero. Se reforma el Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

TITULO CUARTO
De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 108. Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, se reputará como servidor público federal y será responsable por los actos ti omisiones en que incurra en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Las constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del párrafo anterior, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios y las responsabilidades de aquellos.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por la aplicación indebida de fondos y recursos federales.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

1. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia que dehan observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autonomamente. No podrán imponerse dos veces a una sola conducta sanciones de *la* misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que deba sancionar penalmentc por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí, o por interpósita persona, adquieran bienes que aumenten su patrimonio y cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de Jos bienes cuya procedencia lícita no se justifique en los términos anteriores, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier persona puede denunciar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 110. Son sujetos de juicio político los senadares y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los demás servidores públicos que determine la ley. Las sanciones consistirán en la destitución del servídar público y en su inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere el precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación, la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables.

Artículo 111. Para poder proceder penalmenre contra los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga absolutamente los fundamentos de tal imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley, a menos de que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su [unción. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y, tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se eneucntre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar SUB funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro carge distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto endicho precepto.

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determina. rán sus obligaciones, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación así como en sanciones económicas, y deber-m establecer de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley Penal. Dichos plazos nunca serán inferiores a tres años. Los términos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña algunos de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La Ley señalará los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y. consecuencias de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Artículo segundo. Se reforman y adicionan los artículos 22, 73 fracción VI, base cuarta, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94 Y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de hienas y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la

aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrán imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Artículo 73. Fracción VI.
I a VI .

Base 4a. (último párrafo). Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base durarán en sus cargos 6 años, pudiendo ser reelegidos; en todo caso, podrán ser destituidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 74. Fracción V.
lalV ..

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra funcionarios públicos que hubieran incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como jurado de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Artículo 76. Fracción VII.
I a VI .

Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en Juicio Político de las faltas u omisiones que cometan los funcionarios públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

Artículo 94. Párrafo final.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 97. Primer párrafo.

Los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, y durarán 4 años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelegidos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Artíeulo tercero. Se modifica el Amcnlo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 127. El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Juetíéia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada por el desempeño de su empleo, cargo o comisión que será determinada anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Artículo cuarto. Se reforma el Artículo 134 Constitucional para quedar como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones -a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos' y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a los priacipioe de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de esos principios en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

TRANSITORIOS

Artículo primero, El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Artículo aegundo. Se derogan la. fracciones VI del Artículo 74, IX del Artículo 76 y XIX del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo tercero. Dentro del afio siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, los Estados de la Federación a través de sus congresos constituyentes locales, iniciarán las reformas constitucionales necesarias para cumplir las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución General de la República, en lo conducente.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Palacio Nacional, a 2 de diciembre de 1982.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid H.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBUCOS·

TITULO PRIMERO

Capítulo Unieo

Disposiciones Generales

Artículo lo. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II. Las obligaciones en el servicio público:

lIT. Las responsabilidades y sanciones .administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V. Las autoridades competentes y 108 procedimientos para declarar la procedencia del procesa-

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982.

Artículo cuarto. Se reforma el Artículo 134 Constitucional para quedar como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones -a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos' y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a los priacipioe de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de esos principios en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

TRANSITORIOS

Artículo primero, El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el ''Diario Oficial" de la Federación.

Artículo aegundo. Se derogan la. fracciones VI del Artículo 74, IX del Artículo 76 y XIX del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo tercero. Dentro del afio siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, los Estados de la Federación a través de sus congresos constituyentes locales, iniciarán las reformas constitucionales necesarias para cumplir las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución General de la República, en lo conducente.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Palacio Nacional, a 2 de diciembre de 1982.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid H.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBUCOS·

TITULO PRIMERO

Capítulo Unieo

Disposiciones Generales

Artículo lo. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II. Las obligaciones en el servicio público:

lIT. Las responsabilidades y sanciones .administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V. Las autoridades competentes y 108 procedimientos para declarar la procedencia del procesa-

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982.

miento personal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 20. Son sujetos a esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y ter. cero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Artículo 30. Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

1. Las Cámaras de Senadores y General de la Federación;

!I. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

111. Las dependencias del Ejecutivo Federal;

IV. El Departamento del Distrito Federal;

V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;

VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Artículo 40. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

TITULO SEGUNDO

Capítulo I

Sujetos. Causas de Juicio Político y Sanciones

Artículo 50. En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Artículo 60. Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior; redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Artículo 70. Redundan en perJUICIO de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas;

II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

liI. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones:

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún transtomc en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Artículo 80. Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un afio hasta veinte afios.

Capítulo II

Procedimiento en el Juicio Político

Artículo 90. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempefie su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Artículo 10. Corresponde a la Cámara de Diputados instruir el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

Artículo 11. Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados, y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

Artículo 12. Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7o.; y por lo que toca a los Gobernadores de los Éstados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales por las que determina el párrafo segundo del artículo 50. Presentada la denuncia y ratificada dentro de tres días naturales, se turnará de inmediato con la documentación que le acompañe a las Comisiones de Cobemación. Puntos Constitucionales y de Justicia, para que dictaminen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos y si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 20, así como si la denuncia es procedente y por 10 tanto amerita la incoación del procedimiento.

Una vez acreditados estos elementos, la denuncia se turnará a la Sección Instructora de la Cámara.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

Artículo 13. La Sección Instructora practicará tedas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquélla; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de Jos siete días naturales siguientes a la notificación.

Artículo 14. La Sección Instructora abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

Si al concluir el plazo señalado no hubiere sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria.

En codo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

Artículo 15. Terminada la instrucción del procedímiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros de que tomen los datos que requieran para formular tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Artículo 16. Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Artículo 17. Si de las constancias del procedimiento se desprende- la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;

II. Que existe probable responsabilidad del encausado;

III. La sanCIOD que deba imponerse de acuerdo con el artículo 80. de esta Ley, y

IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

Artículo 18. Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los artículos precedentes, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro

de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

Artículo 19. La Sección Instructora deberá practicar todas la diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se la haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

Artículo 20. El día señalado, conforme al artículo 18, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga Ios puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto contínuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Artículo 21. Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostenga aquélla ante el Senado.

Artículo 22. Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnaré a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Artículo 23. Transcurrido el plazo que se señala en el artículo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formalará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La Sección podrá escuchar directamente a la comisión de Diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, sí así lo estima conveniente la misma Sección o si la solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección.Jas entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Artículo 24. Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;

2. Acto continuo. se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos;

3. Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobados que sean los puntos de Acuerdo, que en ellos se contenga, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá-en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

CAPITULO III

Procedimiento para la Declaración de Procedencia

Artículo 25. Cuando se presente denuncia o querella por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se 'refiere el primer párrafo del artículo III de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Si a juicio de la Sección, la imputación Fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

Artículo 26. Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

Artículo 27. El día designado, previa declaración del Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político.

Artículo 28. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe en curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les

hubiere atrihuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federalo del Organo Jurisdiccional respectivo.

Artículo 29. Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo III Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que se suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Capítulo IV

Disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo

Artículo 30. Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 31. Las Cámaras enviarán por riguroso turno a las Secciones Instructoras las denuncias, querellas, requerimientos del Ministerio Público o acusaciones que se les presenten.

Artículo 32. En ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los Capítulos Segundo y Tercero de este Título.

Artículo 33. Cuando alguna de las Secciones o de las Cámaras deba realizar una diligencia en la que se requiera la presencia del inculpado, se emplazará a éste para que comparezca o conste por escrito a los requerimientos que se le hagan; si el inculpado se abstiene de comparecer o de informar por escrito se entenderá que contesta en sentido negativo.

La Sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, encomendando al Juez de Distrito que corresponda las que deban practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras, por medio de despacho firmado por el Presidente y el Secretario de la Sección al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes.

El Juez del Distrito practicará las diligencias que le encomiende la Sección respectiva, con estricta sujeción a las determinaciones que aquélla le comunique.

Todas las comunicaciones oficiales que deban girarse para la práctica de las diligencias a que se refiere este artículo, se entregarán personalmente o se enviarán por correo, en pieza certificada y con acuse de recibo, libres de cualquier gasto.

Artículo 34. Los miembros de las Secciones y, en general, los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento, podrán excusarse o ser recusados por alguna de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Unicamente con expresión de causa podrá el inculpado recusar a miembros de las Secciones Instructoras que conozcan de la imputación presentada en su contra, o a Diputados y Senadores que deban participar en actos del procedimiento.

El propio servidor público sólo podrá hacer valer la recusación desde que se le requiera para el nombramiento de defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegiadamente, en sus casos respectivos.

Artículo 35. Presentada la excusa o la recusación, se calificará dentro de los tres días naturales siguientes en un incidente que se sustanciará ante la Sección a cuyos miembros no se hubiese señalado impedimento para actuar. Si hay excusa o recusación de integrantes de ambas Secciones, se llamará a los suplentes. En el incidente se escuchará al promovente y al recusado y se recibirán las pruebas correspondientes. Las Cámaras calificarán en los demás casos de excusa o recusación.

Artículo 36. Tanto el inculpado como el denunciante o querellante podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como pruebas ante la Sección respectiva o ante las Cámaras.

Las autoridades estarán obligadas a expedir dichas copias certificadas, sin demora, y si no lo hicieren la Sección, o las Cámaras a instancia del interesado, señalará a la autoridad omisa un plazo razonable para que las expida, bajo apercibimiento de imponerle una multa de diez a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal sanción que se hará efectiva si la autoridad no las expidiere. Si resultase falso que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra.

Por su parte, la Sección o las Cámaras solicitarán las copias certificadas de constancias que estimen necesarias para el procedimiento, y si la autoridad de quien las solicitase no las remite dentro del plazo discrecional que se le señale. se impondrá la multa a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 37. Las Secciones o las Cámaras podrán solicitar, por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la. autoridad de quien se soliciten tendrá la obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta en el artículo anterior.

Dictada la resolución definitiva en el procedimiento, los documentcs -y expedientes mencionados deberán ser devueltos a la oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que las Secciones o Cámaras estimen pertinentes.

Artículo 38. Las Cámaras no podrán erigirse en órgano de acusación o Jurado de Sentencia, sin que antes se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante y, en su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados.

Artículo 39. No podrán votar en ningún caso los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público. Tampoco podrán hacerlo los Diputados o Senadores que hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.

Artículo 40. En todo lo no previsto por esta Ley, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Con. greso General para discusión y votación de las leyes. En todo caso, las *votaciones* deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.

Artículo 41. En el juicio político al que se refiere esta Ley, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta.

Artículo 42. Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 de la Constitución, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones que comprenderán el "resultado de los diversos procedimientos.

Artículo 43. Las Secciones y las Cámaras podrán disponer las medidas de apercibimiento que fueren procedentes, mediante acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

Artículo 44. Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a esta Ley, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la decía-

ración o resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude esta Ley; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a gobernadores, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.

Artículo 45. En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

TITULO TERCERO

Responsabilidades Administrativas

CAPITULO 1

Sujetos y obligaciones del servidor público

Artículo 46. Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 20. de esta Ley.

Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de -ı infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las nonnas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

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

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

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

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéDas;

V. 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;

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten 8US servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el

período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. 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 discontinU08 en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

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

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

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios incluyendo aquéllos de los que puedan 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;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato, y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflictoo Esta prevención es aplicable hasta un afio después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sea para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que seiíala la Ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia. de ésta;

XX. Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a 8U dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que

implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Artículo 48. Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.

CAPITULO II

Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas

Artículo 49. En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Artículo SO. La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la fonnulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

Artículo 5i. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente Capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.

Artículo 52. Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

1. Apercibimiento privado o público;

Il. Amonestación privada o pública;

ID. Suspensión;

IV. Destitución del puesto;

V. Sanción económica, y

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como eonsecueneia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de tres años a diez años si excede de dicho límite.

Artículo 54. Las sanciones administrativas se impon. drán tomando en cuenta los siguientes elementos:

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

Il. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

111. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VIT. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del inclumplimiento de obligaciones.

Artículo 55. En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuieios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

1. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

11. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Artículo 56. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

Il. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III. La suspensión del empleo, cargo o C0m1S10n durante el período al que se refiere la fracción 1, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a

que hacen referencia las fracciones II y 111, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables, y

. VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad.

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

La contralorfa interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes.

En lo que respecta a las entidades, la denuncia a que se refiere el primer párrafo de este artículo será recibida por el coordinador sectorial correspondiente.

El superior jerárquico 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 conocer el caso o participar en las inveetigacionee.

Artículo 58. La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Artículo 59. Incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta Ley. La Secretaría informará de ello al Titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes.

Artículo 60. 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 estén reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al Titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la contraloeia interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

Artículo 61. Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

Artículo 62. Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinadar sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabihdad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determí. nación de responsabilidades.

Artículo 63. La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no

revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y del daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Artículo 64. La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe;

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

II. Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

111. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver, o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción 1 del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responeabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos-del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieron percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para diche- suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución Federal de la República.

Artículo 65. En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observan, en todo cuanto sea.

Artículo 66. Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad.

Artículo 67. El Titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios.

Artículo 68. Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderán las acciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

Artículo 69. La Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Artículo 70. Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Artículo 71. Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

1. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

n. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más, y

IJI. Concluido el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

Artículo 72. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

11. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Artículo 73. El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Artículo 74. Las resoluciones absolutorias que

dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárqUICO.

Artículo 75. La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

Artículo 76. Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará ajuicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.

Artículo 77. Para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta Ley, la Secretaría podrá emplear los siguientes medios de apremio:

1. Sanción económica de hasta veinte veces el 88-lario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y

n. Auxilio de la fuerza púhlica.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Artículo 78. Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I. Prescribirán en tres meses si el beneficio ohtenido o el daño causado por el infractor no excede de .diee veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo,y

Il. En los demás casos prescribirán en tres años.

TITULO CUARTO

Capítulo Unico

Registro patrimonial de los aervidores púhlicos

Artículo 79. La Secretaría llevará el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos de conformidad con esta Ley y demás disposiciones aplicahles.

Artículo 80. Tienen la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial ante la Secretaría, bajo protesta de decir verdad:

I. En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras, y Contador Mayor de Hacienda;

n. En el Poder Ejecutivo Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel de jefes de departamentos

hasta el de Presidente de la República, además de los previstos en las fracciones IV, V YIX de este artículo;

III. En la Administración Pública Paraestatal: Directores generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas, y fideicomisos públicos;

IV. En el Departamento del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel al que se refiere la fracción II hasla el de Jefe del Departamento del Distrito Federal, incluyendo Delegados Políticos, Subdelegados y jefes de departamento de las Delegaciones;

V. En la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel meno cinado en la fracción II hasta los de Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a Agentes del Ministerio Público y policías judiciales;

VI. En el Poder Judicial Federal: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación;

VII. En el Poder Judicial del Distrito Federal: Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Jueces, secretarios judiciales y actuarios de cualquier cetegoría o designación;

VIII. En los Tribunales administrativos y del trabajo: Magistrados, miembros de la Junta y secretarios, y

IX. En la Secretaría de la Coatraloría General: Todos los servidores de confianza.

Asimismo, deberán presentar la declaración de la que se trata en este precepto los demás servidores públicos que determinen el Secretario de la ContralorÍa General y el Procurador General de la República mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

Artículo 81. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguienres plazos:

1. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;

n. Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, y

III. Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por personas físicas para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción 1.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción 1, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción 11I.

Artículo 82. La Secretaría expedirá las normas y los formatos bajo lo cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar.

Artículo 83. En la declaración inicial y final de situación patrimonial se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

En las declaraciones anuales se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría decidirá, mediante acuerdo general, las características que deba tener la declaración.

Artículo 84. Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente.

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servider público de los hechos que motivan estas actuaciones y Be presentarán las retas en que aquéllos consten, para que exponga lo que en derecho le convenga.

Artículo 85. El servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoría podrá interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de aquéllas, en el que se expresará los motivos de inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los treinta días siguientes a la presentación del recurso.

Todas las actas que se levanten con motivo de la visita deberán ir firmadas por el servidor público y lo. testigos que para tal efecto designe. Si el servidor público o los testigos se negaren afirmar, el visitador lo hará constar, sin que estas circunstancias afecten el valor probatorio que, en su caso, posea el documento.

Artículo 86. Serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal los servidores público. que incurran en enriquecimiento ilícito.

Artículo 87. Para lo. efecto. de esta Ley y del Código Penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

Artículo 88. Durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después, los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí, o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, se-vicio, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII del artículo 47 y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. que determinen conflicto de intereses.

Para los efectos del párrafo anterior, no se considerarán los que reciban el servidor público en una o más ocasiones, de una misma persona física o moral de las mencionadas en el párrafo precedente, durante un año, cuando el valor acumulado durante ese año no sea superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de su recepción.

En ningún caso se podrán recibir de dichas personas títulos-valor, bienes inmuebles o cesiones de derechos sobre juicios o controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad sobre bienes de cualquier clase.

Se castigará como cohecho las conductas de 108 servidores públicos que violen lo dispuesto en este artículo y serán sancionados en ténninos de la Iegislación penal.

Artículo 89. Cuando los servidores públicos reciban obsequios, donativos o beneficios en general de los que se mencionan en 61 artículo anterior y cuyo monto sea superior al que en él se establece o sean de los estrictamente prohibidos, deberán infonnar de ello a las autoridades que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

Artículo 90. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el funcionario sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente Ley, no justificó la precedencia lícita del incremento sustancial de 8U patrimonio de los bienes adquiridos o de aquéllos sobre 108 que conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

TRANSITORIOS

Artículo primero. Esta Ley abroga la Ley de Responaabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Independientemente de las disposiciones que establece la presente Ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadore•.

Artículo segundo. Todas la. dependencias de la Administración Pública Federal, establecerán dentro de 8U estructura orgánica, en un plazo no mayor de seis meses el órgano competente a que se refiere el artículo 49 de esta Ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, establecerán los órganos y sistemas a que hace referencia el artículo 51 en un plazo no mayor de seis meses.

Artículo tercero. Por lo que respecta a las declaraciones sobre situación patrimonial efectuadas con anterioridad a la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estará a Jo dispuesto en las normas vigentes en el momento de formularse dicha declaración.

Artículo cuarto. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

REFORMAS AL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN y PARA TODA LA REPUBUCA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL*

Artículo Unico. Se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, para quedar como sigue:

Artículo 24. . .
inciso a) a 17 .

. . . . . .

18) Decomiso de bienes correspondientes al enrio quecimiento ilícito.

Artículo 30. . .

III. Tratándose de los delitos comprendidos en el Título Décimo, la reparación del daño abarcará la restitución de la cosa o de su valor, y además, hasta dos tantos el valor de la cosa o los bienes obtenidos por el delito .

Artículo 52.

4. Tratándose de los delitos cometidos por servido-

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

Artículo 90. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el funcionario sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente Ley, no justificó la precedencia lícita del incremento sustancial de 8U patrimonio de los bienes adquiridos o de aquéllos sobre 108 que conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

TRANSITORIOS

Artículo primero. Esta Ley abroga la Ley de Responaabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Independientemente de las disposiciones que establece la presente Ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadore•.

Artículo segundo. Todas la. dependencias de la Administración Pública Federal, establecerán dentro de 8U estructura orgánica, en un plazo no mayor de seis meses el órgano competente a que se refiere el artículo 49 de esta Ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, establecerán los órganos y sistemas a que hace referencia el artículo 51 en un plazo no mayor de seis meses.

Artículo tercero. Por lo que respecta a las declaraciones sobre situación patrimonial efectuadas con anterioridad a la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estará a Jo dispuesto en las normas vigentes en el momento de formularse dicha declaración.

Artículo cuarto. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

REFORMAS AL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN y PARA TODA LA REPUBUCA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL*

Artículo Unico. Se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, para quedar como sigue:

Artículo 24. . .
inciso a) a 17 .

. . . . . .

18) Decomiso de bienes correspondientes al enrio quecimiento ilícito.

Artículo 30. . .

III. Tratándose de los delitos comprendidos en el Título Décimo, la reparación del daño abarcará la restitución de la cosa o de su valor, y además, hasta dos tantos el valor de la cosa o los bienes obtenidos por el delito .

Artículo 52.

4. Tratándose de los delitos cometidos por servido-

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

res públicos, se aplicará lo dispuesto por el artículo 213 de este Código.

Artículo 85. . .

. . . . . .

Tratándose de los delito. comprendido. en el Título Décimo, la libertad preparatoria sólo se concederá cuando se satisfaga la reparación del daño a que se refiere la fracción III del artículo 30 o se otorgue caución que lo garantice.

Artículo 90. . .

1. .

e) Eu el ceso de lo. delitos previstos en el Título Décimo de este Código, para que proceda el beneficio de la condena condicional se requiere que el sentenciado satisfaga el daño causado en los términos de la fracción 111 del artículo 30, u otorgue caución para satisfacerla.

TITULO DECIMO
Delitos cometidos por
servidores público.

Capítulo 1

Artículo 212. Para lo. efectos de eate Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en lo. poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que maneje recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presenté Título, son aplicables a los Gobernadores de lo. Estados, a los Diputado. al.. Legislatura. Locales y a lo. Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de lo. delitos previstos en este Título o el subsecuente.

Artículo 213. Para la individualización de la. sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar lo. daño. y perjuicios causado. por l. conducta ilícita y las circunstancias especiales de los aechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Capítulo"

Ejercicio indebido de servicio público

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

1. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.

Il. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

lII. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública

federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones 1 y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta o trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución, en su caso, e inhabilitacióa de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Al infractor de las fracciones III y IV se le impon. drán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo III

Abuso de autoridad

Artículo 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes:

I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin 108 requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediata. mente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviese en sus atribuciones;

VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, va, lores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no Be prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o cemisión en el servicio público, siempre que 10 haga con conocimiento de tal situación; y

XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que comete el delito de abuso de autoridad se le impondrán de un año a ocho años de prisión, multa desde treinta hasta trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en elmomento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación de un año a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Iguales sanciones se impondrán a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X, XI Y XII.

Capítulo IV

Coalición de servidores públicos

Artículo 216. Cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dinamisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo V

Uso indebido de atribuciones y facultades

Artículo 217. Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I. El servidor público que indebidamente:

A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;

B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;

C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Admirústración Pública Federal, y del Distrito Federal; y

D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos;

n. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas; y

lII. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos les dé, a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuviesen destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto a que ascienden las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerae el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo VI

Concusión

Artículo 218. Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta veces a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo VII

Intimidación

Artículo 219. Comete el delito de intimidación:

1. El servidor público que por sí, o por interpóeita persona, utilizando la violencia física o moral, inhibe o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querella o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y

lI. El servidor público que con motivo de la querella, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o efectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inha-

bilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo VIII

Ejercicio abusivo de funciones

Artículo 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

1. El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exendones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personal'! antes referidas formen parte; y

TI. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por aí, o por interpósíta persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo dierio vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometeree el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas veces a quinientas veces el salario mfnimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo IX

Tráfico de influencia

Artículo 221. Comete el delito de tráfico de influencia:

1. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resclución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión; y

II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo X

Cohecho

Artículo 222. Cometen el delito de cohecho:

I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

11. El que de manera espontánea dé ti ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o Ptvmesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable. se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destin ón e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádiva entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

Capítulo XI

Peculado

Artículo 223. Cornete el delito de peculado:

I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

lI. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos y otorgue algunos de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o de la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

lIT. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de 8U objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en

el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo XII

Enriquecimiento ilícito

Artículo 224. Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aqueUos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incurre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecumento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enrjquecimiento ilícito no exceda del equivalente 'de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. Por lo que respecta a las declaraciones sobre situación patrimonial efectuadas con anterioridad a la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estaré a lo dispuesto en las normas vigentes en el momento de formularse dicha declaración.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Artículo 32 bis. A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia

el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo XII

Enriquecimiento ilícito

Artículo 224. Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aqueUos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incurre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enrjquecimiento ilícito no exceda del equivalente 'de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos afias para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. Por lo que respecta a las declaraciones sobre situación patrimonial efectuadas con anterioridad a la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estará a lo dispuesto en las normas vigentes en el momento de formularse dicha declaración.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Artículo 32 bis. A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia

con los presupuestos de egresos:

n. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

111. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías eralas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración PÚblica Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino. afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

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

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normer y controlar su actividad;

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control y de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XllI. Coordinarse con la Contaduría Mayor de

Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida:

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 89 fracción 1 de la Constitución General de la República, y con fundamento en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, he tenido a bien expedir el siguiente

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

CAPITULO I

De la Competencia y Organización de la Secretaría

Artículo lo. La Secretaría de la Contratoría General de la Federación como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo las funciones y despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes, así como los reglamentos, decretas, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 20. Para el ejercicio de las funciones y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación contará con las siguientes unidades administrativas:

Secretaría del Ramo.

Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida:

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 89 fracción 1 de la Constitución General de la República, y con fundamento en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, he tenido a bien expedir el siguiente

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

CAPITULO I

De la Competencia y Organización de la Secretaría

Artículo lo. La Secretaría de la Contratoría General de la Federación como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo las funciones y despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes, así como los reglamentos, decretas, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 20. Para el ejercicio de las funciones y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación contará con las siguientes unidades administrativas:

Secretaría del Ramo.

Subsecretaría "A",

Subsecretaría "Bu.

Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público.

Oficialía Mayor.

Contraloría Interna.

Dirección General de Comunicación Social.

Dirección General de Planeación.

Dirección General Jurídica.

Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Dirección General de Operación Regional.

Dirección General de Control.

Dirección General de Auditorías Externas.

Dirección General de Auditoría Gubernamental.

Dirección General de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría.

Dirección General de Análisis y Evaluación.

Dirección General de Servicios Administrativos.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; y

Las unidades subalternas y delegaciones regionales o estatales, que se establezcan por acuerdo del Titular de la Secretaría, las que deberán contenerse y eepecíficarse en' el Manual de Organización de la misma.

Artículo 30. Las unidades administrativas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conducirán sus actividades en forma programada y de conformidad a las políticas, estrategias, prioridades, planteamientos y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes a cargo de la Secretaría, fije y establezca el Presidente de la República y determine el Titular de la Secretaría.

CAPITULO II

Del Titular de la Secretaría

Artículo 40. Al frente de la Secretaría de la Contralona General de la Federación, habrá un Secretario a quien corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de aquélla, y quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, ejercicio que igualmente le corresponderá, cuando lo juzque necesario, respecto de las facultades que este propio Reglamento atribuye a las demás unidades administrativas de la Secretaría.

El Secretario fijará las bases y términos en que deberá efectuarse la coordinación de la Dependen. cia con la Contaduría Mayor de Hacienda, para los efectos de la fracción XIll del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 50. El Secretario tendrá las siguientes atrio buciones no delegables:

l. Fijar, dirigir y controlar la política de l. Secretaría, así como planear, coordinar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable la del Sector correspondiente. Para tal efecto procederá de conformidad con las políticas nacionales, objeti-

vos y metas que determine el Presidente de la Hepú. blica;

II. Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que se fijen por el Presidente de la República, así como realizar BU evaluación;

III. Someter a! acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría y que lo ameriten;

IV. Desempeñar las comrerones y funciones que el Presidente de la República le confiera para su ejercieio y desarrollo personales y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas;

V. Proponer a! Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría;

VI. Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarda su ramo e informar siempre que se le requiera para ello por cualquiera de las Cámaras que lo integran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades;

VII. Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos en asuntos que correspondan a la Secretaría, por el Presidente de la República;

VIII. Representar a! Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo;

IX. Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, atribuyéndole otras facultades que pudieran no estar comprendidas en este Reglamento y que fueren necesarias para su cometido legal, informando a! Presidente de la República sobre 1.. medidas que hubiere adoptado a! respecto;

X. Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría; adscribiendo orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere este Reglamento entre el despacho del propio Secretario, de las Subsecretarías, Coordinación General de Comisarios y Delegados de ContraIoría en el Sector. Público y Oficialía Mayor informando a! Presidente de la República respecto de las medidas que adopte. Así también podrá atribuir a las unidades administrativas las facultades no comprendidas en este Reglamento y que fueren necesarias para el cumplimiento de la legislación que corresponde aplicar a la -Secretarfa:

XI. Expedir y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación del Manual de Organización de la Secretaría, así como de los demás manuales de procedimientos y de servicios al público necesarios para el mejor funcionamiento de la Dependencia;

XII. Aprobar el ante-proyecto de Presupuesto de Egresos de la Secretaría y en su caso sus modificaciones y presentarlo como corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto;

XIII. Autorizar con firma los convenios que la Secretaría celebre con otras dependencias o entidades del sectorpúhlico, así como convenios o contratos que celebre con otras entidades, gobiernos locales y municipios;

XIV. Expedir las normas que fueren necesarias para los informes, datos y cooperación técnica que deban darse entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos;

XV. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y demás entidades paraestatales que estén bajo la inspección y regulación de dicho organismo;

XVI. Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos, de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, y sobre los proyectos de normas en

XII. Resolver los recursos administrativos que legalmente le correspondan o se le hubieren atribuido por acuerdo delegatorio de facultades por el Secretario; y

XIII. Las demás que le señalen el Titular de la Secretaría y las disposiciones legales relativas, así como todas las que competen a las unidades administrativas que le adscriban.

CAPITULO IV

De la Coordinación General de Comisartoe y Delegados de Contraloría en el Sector Público

Artículo 70. Al frente de la Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, habrá un Coordinador General, quien tendrá las atribuciones que en COmún se otorgan a los Subsecretarios en el artículo 60.

Artículo 80. La Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, tendrá las siguientes facultades:

1. Proponer al Secretario las bases y lineamientos para la designación de Comisarios o sus equivalentes en las entidades de la Administración Pública Federal;

II. Formular en coordinación con las demás áreas de la Secretaría, los criterios básicos que permitan evaluar la gestión de las entidades de la Administración Pública Federal;

III. Proponer al Secretario las bases generales que deben observar los programas de trabajo de los-Comísarios o sus equivalentes;

IV. Integrar, seguir y evaluar los programas de trabajo de los Comisarios o sus equivalentes;

V. Proporcionar en forma directa o gestionar ante las áreas correspondientes, el apoyo técnico que requieran los Comisarios o sus equivalentes para el desempeño de sus funciones;

VI. Comunicar e instruir a las áreas responsables de la Secretaría sobre las acciones prioritarias propuestas a los Comisarios o sus equivalentes por los Eoordinadores Sectoriales, los Consejos de Administración y titulares de las dependencias y entidades públicas;

VIl Integrar las propuestas de los Comisarios o sus equivalentes para adecuar y mejorar la normatividad y el desempeño de las entidades públicas, de conformidad con los resultados observados;

VIII. Formular, en coordinación con las otras áreas de la Secretaría, las bases y criterios para la elaboración de los reportes que efectúen los Comisarios o sus equivalentes;

IX. Integrar y transmitir al Titular de la Secretaría los informes que formulen los Comisarios o sus equivalentes;

X. Intervenir en los mismos términos que se refieren en las fracciones anteriores en lo tocante a las acciones y funciones de los Delegados de Contraloría en las dependencias de la Administración Pública Federal; y

XI. Las demás que le señalen el Titular de la Secretaría y los ordenamientos legales aplicables.

CAPITULO V

Del Titular de la Oficialía Mayor

Artículo 90. Al frente de la Oficialía Mayor habrá un Oficial Mayor, quien tendrá las siguientes atribucioncs:

1. Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos de las unidades administrativas adscritas a su cargo y responsabilidad;

11 Desempeñar las funciones y comisiones que el Secretario le delegue y encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;

III. Establecer y conducir la política de adminis-

materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hecie-rda y Crédito Público;

XVII. Proponer la designación y en su caso designar a los Comisarios o sus equivalentes en la Administración Pública Paraestatal, así como Delegados de Contraloría de la Administración Pública Centralizada;

XVIII. Informar anuabnentc al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración PÚblica Federal que hayan sido objeto de fiscalización;

XIX. Resolver los recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones de la Secretaría, cuando se tratare de resoluciones dictadas por el propio Secretario;

XX. Acordar las bases sobre los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver sobre las proposiciones que los funcionarios hagan para la designación de su personal de confianza, de su remoción y creación de plazas;

XXI. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo; y

XXII. Las demás que las disposiciones legales le confieran expresamente, así como aquéllas otras que con el carácter de no delegables le atribuya el Presidente de la República.

CAPITULO 111

De los Titulares de las Subsecretarías

Artículo 60. Al frente de cada Subsecretaría habrá un Subsecretario quien tendrá las siguientes atribuciones:

I. Acordar con el Secretario, el despacho de los asuntos relevantes de las unidades administrativas adscritas a su cargo y responsabilidad:

II. Desempeñar las funciones y comisiones que el Secretario le delegue y encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;

IlI. Someter a la aprobación del Secretario los. estudios y proyectos que elaboren las dependencias a su cargo;

IV. Vigilar el cumplimiento de la. obligaciones legales y demás disposiciones en los asuntos que le competan;

V. Coordinar las labores encomendadas a su cargo, así como con los demás Subsecretarios y otras unidades de la Secretaría para obtener un mejor desarrollo de las mismas;

VI. Plantear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las unidades edminietretivas que le hubieren adscrito;

VII. Formular lo. proyecto. de programa. o de presupuesto que le correspondan;

VIII. Dictar las medidas necesarias de mejoramiento administrativo en las unidades a su cargo, y proponer al Secretario de la delegación en funcionarios subalternos de facultades que tenga encomendadas;

IX. Recibir en acuerdo ordinario a los Directores de las unidades administrativas de su área, y en acuerdo extraordinario a cualquier otro funcionario subalterno, y conceder audiencias al público; todo ello de conformidad a los manuales de organización y procedimientos que expida el Secretario;

X. Suscribir los documentos relativos a ejercicio de sus atribuciones y aquéllos que le sean señalados por delegación de facultades o le correspondan por suplencia;

XI. Proporcionar la información, datos o cooperación técnica que le sean requeridos por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo a las normas y política. que hubiere expedido y señalado el Secretario;

tración interna que apruebe el Secretario, en los ámbitos central y regional;

IV. Dictar y establecer las normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría, de acuerdo a sus programas y objetivos;

V. Establecer de acuerdo con las normas generales aprobadas, las directrices, normas y criterios técnicos para el proceso interno de programación, presupuestación, evaluación preeupueetal e informática de la Secretaría y vigilar su aplicación;

VI. Someter a la consideración del Secretario el Proyecto del presupuesto por programa anual de la Secretaría con base en los anteproyectos presentados por los funcionarios responeablee, autorizar las erogaciones, vigilar el ejercicio del presupuesto y llevar su contabilidad;

VII. Someter a la consideración del Secretario los cambios a la organización que propongan los titulares de área de la Secretaría, así como la actualización del Reglamento Interior y de los manuales de organiza. ción, de procedimientos y de servicios al público de la Dependencia;

VIII. Planear y conducir la política de desarrollo del personal, definir los puestos tipos y establecer los perfiles y requerimientos de los mismos, así como los medios y formas de identificación del personal;

IX. Conducir las relaciones laborales de acuerdo con las políticas que señalen las autoridades superiores, autorizar el nombramiento del personal de la Secretaría, cambiarlo de adscripción y determinar su separación cuando proceda y en los términos de ley;

X. Poner en práctica los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la Ley y las Condiciones Generales de Trabajo;

XI. Proporcionar a las unidades administrativas de la Secretaría los servicios de apoyo administrativo en materia de informática, estadística, comunicación, difusión y relaciones públicas, personal, recursos materiales, contabilidad, auditoría presupuesta}, archivo, de carácter social, cultural y médico, así como los demás que sean necesarios para el mejor despacho de los asuntos de la Secretaría;

XII. Autorizar, en consulta con la Dirección General Jurídica, los convenios y contratos en los que la Secretaría sea parte y que afecten su presupuesto, así como los demás documentos que impliquen actos de administración, conforme a los lineamientos que fije el Secretario;

XIII. Autorizar y controlar las adquisiciones de la Secretaría así como conservar y mantener los muebles e inmuebles de la misma;

XIV. Planear, programar, organizar, dirigir, centrolar y evaluar el funcionamiento de las unidades admi-. nietrativas a su cargo y proponer al Secretario los cambios de organización de las unidades administrativas que le fueren adscritas;

XV. Expedir certificaciones de documentos que obren en los archivos de la Secretaría, en consulta con la Dirección General Jurídica; y

XVI. Las demás que le confieren las disposiciones legales aplicables y el Titular de la Secretaría.

CAPITULO VI

De la Contraloría_ Interna

Artículo 10. La Contraloría Interna de la Secretaría, que se encontrará adscrita directamente al Secretario, estará a cargo de un funcionario denominado Contralor Interno quien será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable edministrativamente ante él.

El Contralor Interno tendrá además de las atribuciones que competan a la unidad administrativa a

su cargo en los términos de este Reglamento las que específicamente le atribuya el Titular de la Secretaría.

Artículo 11. La Contraloría Interna tendrá las siguientes facultades:

1. El ejercicio e instrumentación de las normas que se hubieren fijado por el Secretario para la operatividad de las Contralorías Internas de la Administración Pública Federal;

Il. El control de la legalidad de las actuaciones de la Secretaría, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:

a) Realizar auditorías a las unidades administrativas de la Secretaría;

b) Recibir denuncias respecto de los servidores públicos de la Secretaría, practicando investigaciones sobre sus actos, imponiéndoles en su caso las sanciones que correspondan o presentando las denuncias o querellas respectivas en la eventualidad de detectar en sus actos conductas delictuosas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables; y

c) Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y se hagan valer por los propios servidores públicos de la Secretaría, respecto de procedimientos e investigaciones practicados en su contra de acuerdo con la Ley antes citada; y

111. Las demas que le señale el Titular de la Secretaría.

CAPITULO VII

De las Direcciones Generales

Artículo 12. Al frente de cada Dirección General, habrá un Director General quien se auxiliará por los Subdirectores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Jefes de Oficina, Sección y de Mesa, así como del personal técnico y administrativo que se determine por acuerdo del Secretario, que las necesidades del servicio requieran y que entren en el presupuesto.

Artículo 13. Los Directores Generales tendrán las siguientes atribuciones:

1. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones encomendados a las unidades que integren la Dirección a su cargo;

n. Acordar con su superior inmediato la resolución de los asuntos relevantes cuya tramitación se encuentre dentro del área de su competencia;

III. Formular dictámenes, opiniones e informes que les sean encomendados por la superioridad de aquéllos que sean propios de su competencia;

IV. Intervenir en la contratación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo, así como en la contratación del servicio externo que fuese necesario; autorizar, dentro del ámbito de su competencia, licencias de conformidad con las necesidades del servicio; y participar, directamente o a través de un representante, en los casos-de sanciones, remoción y cese del personal de su responsabilidad de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría;

V. Elaborar proyectos sobre la creación, modio ficeción, organización, fusión o desaparición de las unidades administrativas a su cargo;

VI. Asesorar técnicamente en asuntos de su eepecilidad a los funcionarios de la Secretaría;

VII. Coordinarse con los titulares de las otras Direcciones, cuando así se requiera para el mejor funcionameinto de la Secretaría;

VIII. Formular 10$ proyectos de programas y presupuestos que les corresponda;

IX. Formular, conforme a los lineamientos establecidos por la Oficialía Mayor, lo proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios correspondientes a la Dirección a su cargo;

X. Recibir en acuerdo ordinario a los Directores, Subdirectores y j efcs y en acuerdo extraordinario a cualquier otro funcionario subalterno y conceder audiencia al público; todo ello conforme a Jos manuales de organización y procedimientos que expida el Secretario;

XI. Proporcionar la información, datos, o cooperación técnica que le sea requerida por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo a las políticas y normas que se establezcan por el Secretario de la Contralorfa; y

XlI. Las demás que les confieran las disposiciones legales aplicables y sus superiores jerárquicos en el ámbito de sus atribuciones.

Artículo 14. La Dirección General de Comunicación Social tendrá las siguientes facultades:

1. Ejecutar y dirigir la política de comunicación social y de relaciones públicas que determine el Secretario, de conformidad con las disposiciones juridicas en la materia;

11. Formular y proponer al Secretario el programa que dé cumplimiento a la Política de Comunicación Social, referida en el inciso anterior y en conoordancia con las funciones y fines de la Secretaría;

III. Realizar las ediciones que determine el Secretario;

IV. Captar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación, referente a los acontecimientos de interés para Ia reponsabilidad de la Secretaría; y

V. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

Artículo 15. La Dirección General de Plancaeión, tendrá las siguientes facultades:

1. Aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del I'Icn Nacional de Desarrollo y los programas relativos:

JI. Planear el sistema de control y evaluación guhernamental;

III. Realizar los estudios, proyectos y programas relativos a fin de integrar a la Secretaría al Sistema Nacional de Planeación Democrática en los terminos y para los efectos de los artículos 9 y 12 de la Ley de Planeación;

IV. Diseñar las estrategias de planeación de las diversas áreas de la Secretaría;

V. Preparar el informe anual que el Secretario deba rendir al Congresp de la Unión sobre el estado que guarden los asuntos cuyo despacho corresponde a la Secretaría;

VI. Intervenir en la preparaclOn del informe que al Secretario corresponda rendir anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que hayan sido objeto de fiscalización, y

VII. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

Artículo 16. La Dirección General Jurídica, tcndrú las siguientes facultades:

1. Representar legalmente al Secretario en los casos en que se requiera su intervención judicialmente;

11. Formular y revisar los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de la competencia de la Secretaría;

III. Asesorar jurídicamente a la Secretaría, actuar

como órgano de consulta y fijar, sistematizar y difundir los criterios de interpretación y de aplicación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la misma;

IV. Compilar las normas jurídicas relacionadas con las funciones de la Secretaría;

V. Revisar en el aspecto jurídico los convenios y contratos que deba suscribir el Secretario y la Oficialía Mayor;

VI. Instruir los recursos administrativos que le corresponda resolver a la Secretaría de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otros ordenamientos vigentes, con excepción de aquéllos que sean de la competencia exclusiva de la Contraloría Interna de la Secretaría;

VII. Proponer la declaratoria que corresponda hacer a la Secretaría en los términos del artículo 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y presentar, previo acuerdo del funcionario que determine el Secretario, las denuncias o querellas que deban hacerse al Ministerio Público Federal, Congreso de la Unión o dependencias respectivas de la Administración Pública Federal respecto de los hechos delictuosos en que la Nación resulte ofendida en juicios penales y políticos, así como en los procedimientos administrativos respectivos;

VIII. Instrumentar los informes en los juicios de amparo e interponer toda clase de recursos o medios impugnativos así como actuar en los juicios en que la Secretaría fuere parte e intervenir en el cumplimiento de las resoluciones respectivas;

IX. Llevar la coordinación que fuere necesaria con la Proeuraduría General de la República para la investigación de los delitos del orden federal que se detectaren en las acciones operativas de la Secretaría, coadyuvando en representación de la misma en los procesos penales, políticos y administrativos correspondientes; y

X. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

Artículo 17. La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, tendrá las siguientes facultades:

1. Tramitar y resolver, en consulta con la Dirección General Jurídica, las quejas y denuncias que se formulen con motivo de los acuerdos, convenios o contratos celebrados por particulares. con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

[], Llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas;

lIT. Formular, en consulta con la Dirección General Jurídica, las normas y formatos bajo los cuales deberán declararse dichas situaciones patrimoniales, así como los manuales e instructivos correspondientes;

IV. Practicar las investigaciones y ordenar las auditorías que de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos procedan en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos;

V. Recibir y resolver, en consulta con la Dirección General Jurídica, las inconfonnidades de los servidores públicos respecto de las visitas o auditorías que se les practique en relación con su situación patrimonial;

VI. Llevar el registro de los bienes a que se refiere el artículo 89 de la Ley, Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

VII. Practicar, de oficio o por denuncia debidamente fundada, las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento por parte de los servidores públicos de las prevenciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servi-

dore. Públicos, para lo cual podrá ordenar la práctica de visitas de inspección y auditoría en los términos de ley;

VIII. Turnar los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que por su orden se hubieren practicado, a las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal o al Coordinador Sectorial de las entidades respectivas, si de las mismas se derivaren responsabilidades en que dichas Contratarías o Coordinadores Sectoriales deban impone! sanciones disciplinarias en los término. de la Ley Federal de Respoaeebilidades de lo. Servidores Públicos;

IX, Imponer, en consulta con la Dirección General Jurfdica, las sanciones que competan a la Secretaría derivadas de las fracciones 1, IV Y VII de este artículo e imponer las sanciones que igualmente sean de la competencia de la Secretaría de acuerdo con la Ley Federal de Re.ponsabilidade. de lo. Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables; y

X. La. demás que le señale el Titular de la Secretaría,

Artículo 18. La Dirección General de Operación Regional, tendrá las siguientes facultades;

1. Fiscalizar y evaluar el uso de fondos federales en programas de inversión coordinados con estados y municipios;

Il. Asesorar a los gobiernos locales, a su solicitud, para la implantación de sus propios sistemas de control, formulando y preparando los convenios de apoyo técnico que para tal efecto fuere necesario suscribir entre la Secretaría y los gobiernos citados;

III. Participar, a invitación y solicitud de los gobiernos locales, en los organismos de planeación regional en las áreas de control, fiscalización y evaluación que correspondan e la Secretaría;

IV. Captar y procesar información sobre el uso de fondos y recursos federales en las entidades federativas;

V. Formular opciones tendientes a corregir o cancelar proyectos o programas con recursos federales a nivel regional; y

VI. La. demás que le señale el Titular de la Secretarfa.

Artículo 19. La Dirección General de Control tendrá las siguientes facultades:

l. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal y requerir, ,discrecionalmente, de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

11. Formular y recabar 108 datos y elementos técnicos que fueren necesarios para la opinión de la Secretaría, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto;

Ilf. Establecer los requisitos que deberán reunir los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, opinar sobre su nombramiento y en BU caso, solicitar su remoción;

IV. Formular las normas que a la Secretaría corresponda sugerir a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades' bancarias y demás entidades paraestatales que estén bajo la inspección y regulación de dicho organismo;

V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades

de la Administración Pública Federal, fijando los programas mínimos de dichas auditorías;

VI. Comprobar la observancia de las normas, políticas, procedimientos y programas que regulen el funcionamiento de los órganos internos de control y auditoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, expedidas por la propia Secretaría. Inspeccionar y vigilar que los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones legales a que se refiere la fracción VllI del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

Vil. Comprobar que la realización de revisiones y auditorías, se ajuste a los programas y objetivos establecidos;

VIII. Analizar el contenido de los informes derivados de la práctica de auditorías internas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y conforme a sus resultados, proponer a la autoridad correspondiente las acciones que sean pertinentes;

IX. Turnar los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que hubiere practicado, si de las mismas se detectaren presuntas responsabilidades de los servidores públicos, a las Contralorías Internas de las dependencias de la Administración Pública Federal y al Coordinador Sectorial de las entidades respectivas en los casos de su competencia, o a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cuando competa a la Secretaría, para la imposición de las sanciones o denuncias que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables; y

X. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

Artículo 20. La Dirección General de Auditorías Externas tendrá las siguientes facultades:

I. Designar a los auditores externos de las entidades de la Admihistración Pública Paraestatal, así como controlar y evaluar su actuación;

Il. Fijar las normas y objetivos de las auditorías externas que se practiquen a las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

lIT. Analizar el contenido de los informes derivados de las auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Paraestatal y, de acuerdo con sus resultados, proponer a la autoridad a quien corresponda las acciones y medidas correctivas que sean pertinentes;

IV. Autorizar a las entidades de la Administración Pública Paraestatal la publicación de sus estados financieros anuales dictaminados por sus auditores externos;

V. Turnar los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que hubiere practicado, si de las mismas se detectaren presuntas responsabilidades de los servidores públicos, a las ContralorÍas Internas de las dependencias de la Administración Pública Federal y al Coordinador Sectorial de las entidades respectivas en los casos de su competencia, o a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cuando competa a la Secretaría, para la imposición de las sanciones o las denuncias que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables; y

VI. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

Artículo 21. La Dirección General de Auditoría Gubernamental tendrá las siguientes facultades:

I. Efectuar revisiones directas y selectivas, tendientes a:

a) Verificar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ajusten sus actos

a las disposiciones legales aplicables en el despacho de los asuntos de sus respectivas competencias;

b) Comprobar la razonabilidad de la información financiera de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

e) Proponer las acciones que fueren necesarias para el mejoramiento de la eficiencia y logro de sus objetivos en las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y

d) Verificar que las operaciones de las dependencías y entidades de la Administración Pública Federal sean congruentes con los procesos probados, de planeación, programación y presupuesteción;

n. Preparar los elementos técnicos que permitan opinar a la Secretaría, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

111. Establecer los sistemas de procedimientos a que deba sujetarse la vigilancia de fondos y valores del Gobierno Federal, así como evaluar sus resultados;

IV. Verificar el correcto funcionamiento de las oficinas de la Federación, respecto al manejo, custodia o administración de fondos y valores del Gobierno Federal;

V. Comprobar, mediante revisiones o inspecciones, directas y selectivas, el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones legales en las materias a que se refiere la fracción VIn del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración PÚblica Federal;

VI. Informar a los Coordinadores de Sector y a los Titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sobre los resultados de las revisiones e inspecciones efectuadas, para la instrumentación de las acciones y medidas correctivas que sean pertinentes;

VII. Suspender en el manejo, custodia o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la federación a los servidores públicos responsables de irregularidades, interviniendo los fondos y valores correspondientes; al ejercitar esta facultad, se dará aviso a la Tesorería de la Federación para la sustitución correspondiente;

VIII. Turnar los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que hubiera practicado, si de las mismas se detectaren presuntas responsabilidades de los servidores públicos, a las Contralorías Internas de las dependencias de la Administración Pública Federal y al Coordinador Sectorial de las entidades respectivas en los casos de su competencia, o a 1.. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cuando competa a la Secretaría, para la imposición de las sanciones o las denuncias que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de 108 Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables;

IX. Proporcionar a la Dirección General Jurídica, los elementos y documentos necesarios para la instrumentación de los procedimientos que correspondan a fin de separar y sancionar a los trabajadores de base responsables de irregularidades en el manejo, custodia o administración de los fondos y valores del Gobierno Federal;

X. Supervisar la impresión, envio, custodia y destrucción de valores, así como la acuñación de moneda;

XI. Vigilar el pago de bonificaciones a cargo de proveedores sobre pedidos de adquisición de bienes en los que resultaren diferencias con motivo de los precios autorizados, en base a los dictámenes formulados, en consulta con la Dirección General Jurídica, de conformidad a las disposiciones legales conducentes; y

XII. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

Artículo 22. La Dirección General de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, tendrá las siguientes facultades:

1. Formular las bases y criterios para la designación de Comisarios o sus equivalentes y Delegados de Contralaría;

Il. Elaborar los planteamientos y reqursrtos que deben cubrir los programas de trabajo de los Comisarios o sus equivalentes y Delegados de Contralorfa:

III. Desarrollar el seguimiento y evaluación de los programas de trabajo de Comisarios o 8US equivalentes y Delegados de Contraloría;

IV. Sistematizar la captación, integración y presentación de los informes de los Comisarios o sus equivalentes y Delegados de Contralorfa:

V. Solicitar a las áreas correspondientes la elaboración de análisis y estudios que apoyen la actuación de los Comisarios o 8US equivalentes y Delegados de Contraloría;

VI. Elaborar propuestas de objetivos y acciones prioritarias de control, de conformidad con las sugerencias de los Comisarios o sus equivalentes y Delegados de Contraloría;

VII. Coordinar con las áreas correspondientes de la Secretaría, las acciones de adecuación y mejoramiento de la gestión pública, que resultasen de las observaciones de los informes de los Comisarios o sus equivalentes y Delegados de Contraloría;

VilI. Elaborar y mantener permanentemente actualizado el Catálogo de Designaciones de Comisarios o sus equivalentes y Delegados de Contraloría; y

IX. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

Artíeulo 23. La Dirección General de Análisis y Evaluación, tendrá las siguientes facultades:

1. Coordinarse con las demás áreas de la Secretaría a fin de identificar los criterios básicos para la evaluación de la gestión de las dependencias y entidades públicas;

II. Formular, en coordinación con las áreas correspondientes, las normas, criterios y características generales que deben cubrir los informes de evaluación de los Delegados y Comisarios;

111. Efectuar, en coordinación con las demás áreas de la Secretaría, los informes de evaluación global de la gestión pública;

IV. Coordinarse con las áreas que correspondan para el mejoramiento de los instrumentos de control y evaluación de la Secretaría;

V. Sugerir áreas y acciones prioritarias para una mayor eficiencia de las relaciones de coordinación entre los sectores de la Administración Pública Federal y el mejoramiento del control de la gestión Gubernamental;

VI. Efectuar directamente o gestionar ante las áreas correspondientes, la selección de apoyos técnicos que requieran los Delegados y Comisarios de conformidad a las normas y criterios que se establezcan;

VII. Apoyar l. actuación de los Delegados y Comisarios con los estudios que se requieran, en coordinación con las áreas internas y externas que correspondan;y

VIII. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

Artículo 24. La Dirección General de Servicios Administrativos tendrá las siguientes facultades:

1. Proponer las políticas generales para la prestación de servicios administrativos;

Il. Aplicar la política de sueldos e incentivos al personal de la Secretaría y definir y controlar Jos medios y formas de identificación del personal;

lII. Tramitar los nombramientos del personal de la Secretaría, los cambios de adscripción y las bajas de personal, cuando proceda;

IV. Aplicar los sistemas de estímulos y recompensas que .determínen la Ley y las Condiciones Generales de Trabajo;

V. Intervenir en lo relativo a la Comisión Mixta de Escalafón de la Secretaría, mantener al corriente éste y vigilar su difusión;

VI. Proporcionar a las unidades de la Secretaría los servicios de apoyo administrativo en materia de servicios generales, conservación y mantenimiento, adquisiciones, suministros, archivo y de carácter social y cultural;

VII. Instrumentar la política de administración inmobiliaria que se apruebe, así como conservar y mantener los muebles e inmuebles de la Secretaría;

VIII. Establecer y operar el servicio de información y orientación al público; y

IX. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

Artículo 25. La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, tendrá las siguientes facultades:

1. Proponer las directrices, normas y criterios técnicos para el proceso interno de programación, presupuestación, e 'nación presupuestal e informática de la Secretaría y coordinar su aplicación;

II. Apoyar técnica y administrativamente a las unidades de la Secretaría para planear, programar, presupuestar y evaluar su actividad respecto a su propio gasto público;

III. Integrar y consolidar los proyectos de programas y presupuestos de la Secretaría, efectuar las erogaciones, vigilar el ejercicio del presupuesto y llevar su contabilidad;

IV. Establecer las normas, sistemas y procedimientos internos para la administración de los recursos financieros de la Secretaría y vigilar su cumplimiento;

V. Formular, en consulta con la Dirección Genera! Jurídica, el Manual de Organización Interna de la Secretaría así como los manuales de procedimientos y de servicios que correspondan a la Dependencia;

VI. Establecer las normas y procedimientos para la operación del sistema de contabilidad de la Secretaría y tener actualizada la información financiera relativa;

VII. Coordinar la ejecución del Programa de Inversiones autorizado a la Secretaría;

VIII. Tramitar, en consulta con la Dirección General Jurídica, los convenios y contratos en los que la Secretaría sea parte y que afecten su presupuesto, así como los demás documentos relacionados con la administración interna de la Secretaría y someterlos a la firma del Oficial Mayor;

IX. Realizar estudios sobre la reorganíaación, fusión y desaparición de las unidades administrativas adscritas a la Oficialía Mayor y demás áreas de la Secretaría;

X. Organizar y dirigir los programas de selección, capacitación y desarrollo de personal, y coordinar los estudios necesarios sobre análisis de puestos, política de sueldos, salarios e incentivos;

XI. Establecer y conducir la política de informática de la Secretaría, proporcionando a sus unidades administrativas los servicios técnicos en dicha materia) en estadística y archivo; y

XII. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

CAPITULO VIII

De les Comisarios en la Administración Pública Paraestatal y de los Delegados de Contraloría en la Administración Pública Centralizada

Artículo 26. Para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental habrán Comisarios o sus equivalentes así como Delegados de Contraloría en las entidades}' dependencias de la Administración Pública Federal propuestos y designados como corresponda por el Secretario de la Contraloría General de la Federación, quienes además de las atribuciones que les correspondan de acuerdo con las leyes relativas, ejercerán las que específicamente les señale el expresado Secretario y deberán ajustar sus actuaciones a las normas que hubiere expedido la Secretaría para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.

Los Comisarios o sus equivalentes en la Administración Pública Paraestatal y los Delegados de Contraloría en la Administración Pública Centralizada deberán informar directamente al Secretario de la Contraloría General de la Federación sobre el reeultado de sus operaciones y programas de trabajo.

CAPITULO IX

De las Unidades Subalternas y Delegaciones Regionales

Artículo 27. Para la mejor atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría podrá contar con las unidades subalternas y Delegaciones Regionales que fueren necesarias.

Para la creación y atribuciones de estas unidades y delegaciones, el Secretario expedirá los acuerdos respectivos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y contenerse y señalarse en el Manual de Organización de la Secretaría.

CAPITULO X

De la Suplencia de los Funcionarios de la Secretaría

Artículo 28. Durante las ausencias del Secretario, el despacho y resolución de los asuntos correspondientes a la dependencia, estarán a cargo de los Subsecretarios "A" Y "B' en el orden mencionado y en ausencia de éstos por el Oficial Mayor.

Artículo 29. En las ausencias de los Subsecretarios y Oficial Mayor, serán suplidos para el despacho de los asuntos de su correspondiente competencia, por el Director General adscrito en el área de su responsabilidad que se designe por acuerdo del Secretario, el cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Las ausencias del Coordinador General de Comisarios y Delegados de Contralcn'a en el Sector Público serán suplidas por el funcionario que señale el Titular de la Secretaría.

Artículo 30. Las ausencias del Contralor Interno de la Secretaría serán suplidas por el funcionario que designe el Presidente de la República.

Artículo 31. Durante las ausencias dè los Directores Generales, Subdirectores Generales, Directores, Subdirectores Jefe, de Departamento y Delegado, Regionales, serán substituidos por los funcionarios de la jerarquía inmediata inferior que designen los correspondientes Directores Generales, Subdirectores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento y los propios Delegados.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

Tercero. El personal de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República; de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores y del Departamento de Auditoría Externa de la Dirección de Instituciones Nacionales de Crédito de la Dirección General de Crédito Público, ambas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental, de la Dirección de Supervisión de la Dirección General de Contratos y Obras y de la Subdirección de Responsabilidades de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, ambas Direcciones Generales de la Secretaría de Programación y Presupuesto; del Departamento de Supervisión de Sistemas de Inspección de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes y del Departamento de Inspección Preventiva de la Dirección General de Bienes Muebles, ambas dependencias de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; de la Subdirección de Control y Super. visión de la Dirección General de Control de Zona Federal y de la Coordinación de Unidades Desconcentradas de Control de Bienes Inmuebles de la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles, ambas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y de las Oficinas de Registro de Manifestaciones de Bienes de la Procuraéurfa General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, pasará a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de acuerdo a las necesidades, requerimientos y programas de la propia Secretaría.

Por otra parte, en los términos de los artículos transitorios relativos del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación dcl 29 de diciembre de 1982, y para el despacho de los asuntos que se atribuyen por el artículo 32 bis de dicha Ley a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el personal de las demás Unidades Administrativas de otras Secretarías que venían ejerciendo parcial o totalmente algunas de estas atribuciones, pasará a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conforme a los mismos requerimientos y condiciones ya indicados.

Cuarto. Las unidades administrativas a que se refiere el artículo anterior, pasarán a la Secretaría de la ContralorÍa General de la Federación, conjuntamente con sus presupuestos, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y, en general, el equipo que las dependencias hayan agilizado para la atención de las atribuciones respectivas.

Quinto. La Secretaría de Programación y Presupuesto tramitará las transferencias presupuestales procedentes tanto en relación con las unidades administrativas que se trasladan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los términos de los artículos anteriores como para el funcionamiento y operación de las demás unidades administrativas que integran dicha Secretaría conforme al presente Reglamento.

Sexto. Los asuntos que se encontraren en trámite al entrar en vigor este Reglamento y que estuvieren a cargo de las unidades administrativas que se trasladan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación serán continuados en su tramitación y resolución por dicha Secretaría.

Séptimo. En tanto no se expidan los manuales que este Reglamento menciona, el Secretario de la ContralorÍa General de la Federación queda facultado para resolver las cuestiones que conforme a dichos manuales se deban regular.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de enero de mil novecientos ochenta y tres.-EI Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado.-Rúbrica.-EI Secretario de la Contraloría General de la Federación, Francisco J. Rojas Gunérrez.c-Húbrica.

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA UNIDAD ESPECIFICA DENOMINADA OFICINA DE QUEJAS Y DENUNCIAS-

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.--Secretaría de la ContraloríA General de la Federación.

ACUERDO por el que se establece una unidad específica denominada "Oficina de Quejas y Denuncias", fijándose sus funciones y las que se adscribe a la contraloría interna de esta Secretaría.

Francisco Rojas. secretario de la Contraloría General de la Federación, con fundamento en los artículos 90. 16 Y 32-bis, fracción XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 47, 49 Y 52 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 50. fracción II inciso b, del Reglamento Interior de esta Secretaría; y

CONSIDERANDO

Que las dependencias de la Administración Pública Centralizada, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta originalmente a los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, que corresponde a esta 'Secretaría vigilar el cumplimiento de sus normas internas, constituyendo las responsabilidades administrativas de su personal y aplicando las sanciones correspondientes.

Que dentro del Marco Jurídico de la Renovación Moral de la Sociedad, se establecen las obligaciones de los servidores públicos en el ejercicio de la función para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

Que como instrumento de control se requiere de una unidad administrativa específica, para conocer y recibir las quejas y denuncias por incumplimiento e irregularidades en que incurren los servidores públicos de la Secretaría en' el ejercicio de la función, presentadas por los propios servidores público o terceros interesados.

Que corresponde al Titular expedir y ordenar los Manuales de Procedimientos y de Servicios al Público para el mejor funcionamiento de la Secretaría; y acordar las bases sobre los nombramientos del personal de la propia dependencia.

Que el Reglamento Interior de la Secretaría, dispone que corresponde a la Contraloría Interna, recibir denuncias respecto de los servidores públicos de la propia dependencia y practicar investigaciones sobre sus actos, imponiendo en su caso las sanciones aplicables; he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

Artículo primero. Se estabece la unidad específica denominada Oficina de Quejas y Denuncias, que conocerá de las instancias relativas al incumplimiento de las obligaciones e irregularidades en que incurran los servidores públicos de la Secretaría en el ejercicio de la función, qué formule el público o terceros interesados y los propios servidores.

Artículo segundo. La Oficina de Quejas y Denuncias dependerá directamente de la Contraloría Interna de la Secretaría y su personal, a propuesta del Contralor Interno será designado por el Titular del Ramo.

Artículo tercero. Las funciones de la Oficina de Quejas y Denuncias, serán las que a continuación se indican:

1. Realizar la difusión de los procedimientos para la atención de quejas y denuncias.

II. Atender, orientar y asesorar al público o terceros interesados y a los servidores públicos de la Secretaría, para la presentación de quejas y denuncias.

lIT. Recibir, registrar y atender las quejas y denuncias que se presenten por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Secretaría.

IV. Calificar la procedencia de las quejas y denuncias.

V. Integrar los expedientes relacionados con las quejas o denuncias que reciba para su instrucción, trámite y resolución por la ContralorÍa Interna de esta Secretaría.

VI. Informar a los quejosos o denunciantes sobre el trámite dado a sus promociones.

VIT Rendir un informe mensual al Contralor Interno con respecto a los asuntos atendidos y despachados.

VilI. Las demás que le confieran las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y el Secretario.

Artículo cuarto. Publfqueee el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

TRANSITORIOS

Primero. Este Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El presente Acuerdo formará parte del Manual de Organización y del Manual de Procedimientos y Servicios al Público, que expida la Secretaría.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., 16 de junio de 1983.-El Secretario, Francisco Rojas.-Rúbrica.