

301809

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
PLANTEL SAN RAFAEL
" ALMA MATER "



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

CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS SOBRE LA FUNCION
DEL ORGANO DE CONTROL DEL GOBIERNO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIATURA EN :
DERECHO

P R E S E N T A :

EUDOXIO ITURBIDE PASTRANA

ASESOR : LIC. ADAN DARIO CUEVAS HERRERIAS

REVISOR : LIC. ANA LUISA LOPEZ GARZA

MEXICO, D.F.

200/



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A mis padres Flaviano y Anatolia por darme la vida
permitiéndome así realizarme como ser humano**

**A mis hermanos, ejemplo y admiración para superarme
en todos los órdenes de la existencia**

**A mis adorables hijos Heriberto, Flavio y Oscar,
porque cada uno de ellos conforman la fuente
de inspiración para realizar este trabajo**

**A mi esposa Martha, compañera inseparable; fuente inagotable de apoyo y
ternura en los momentos difíciles**

ÍNDICE

TEMA	PAG.
Introducción	I
CAPÍTULO I. GENERALIDADES SOBRE LA FUNCIÓN CONTROLADORA	
1.1. El control	1
1.1.1. Concepto	1
1.1.2. Tipología	4
1.1.3. Naturaleza jurídica	11
1.2. Antecedentes históricos generales del control	12
1.2.1. Edad Media	12
1.2.2. El liberalismo y el constitucionalismo moderno	14
1.2.3. Época contemporánea	18
1.3. El control como elemento primordial de los Estados democráticos	21
CAPÍTULO II. RESEÑA HISTÓRICA DE LA FUNCIÓN CONTROLADORA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
2.1. Época prehispánica	23
2.2. Época Colonial	25
2.3. Siglo XIX	28
2.4. Etapa constitucionalista	29
2.5. México contemporáneo	33
CAPÍTULO III. ACTUALIDAD DEL CONTROL ADMINISTRATIVO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
3.1. Marco jurídico	38
3.1.1. Fundamento Constitucional: el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	38
3.1.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	45
3.1.3. Ley Federal de Entidades Paraestatales	51
3.1.4. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	53
3.2. Organismo rector: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	55
3.2.1. Naturaleza jurídica	55
3.2.2. Relación de atribuciones	57
3.2.3. Procedimientos jurídicos ante la SECODAM	60
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS CRÍTICO DEL ACTUAL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL ADMINISTRATIVO	
4.1. Posturas doctrinarias	64
4.2. Opiniones de los actores políticos	68
4.3. Vías alternativas de solución	73
CAPÍTULO V. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO SUPREMO DE CONTROL AUTÓNOMO RESPECTO A LOS PODERES DE LA UNIÓN	
5.1. Justificación de la propuesta en diversos órdenes	79
5.1.1. Sociológico	79
5.1.2. Político	81
5.1.3. Jurídico	82
5.2. Características idóneas del Órgano Supremo de Control	84
5.2.1. Naturaleza jurídica	84
5.2.2. Conformación	85

5.2.3. Atribuciones y regulación	95
5.3. Propuesta de adición de un párrafo <i>in fine</i> al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	99
5.4. Reformas correlativas a otros ordenamientos	100

CONCLUSIONES

SUGERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Desde los albores del Estado Republicano, la teoría política -especialmente la proveniente de los postulados liberales- retomó la necesidad de ejercer un control contra los abusos del poder público, íntimamente vinculados, por su propia naturaleza con la excesiva verticalización en el ejercicio del mismo. Esta jerarquización del poder -y por ende, de la función pública- se debe, al decir de un artífice del liberalismo como John Locke, a un "peso" excesivo del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. La fórmula teórica más común para evitar los abusos en el ejercicio de la función pública es el establecimiento de un sistema de "contrapesos", del cual, el depositario principal debiese ser el Legislativo.

No obstante a lo anterior, la realidad otorga indicadores claros de que en la mayoría de los sistemas republicanos persiste una inequidad en materia de control y fiscalización que favorece no sólo el ejercicio abusivo de las funciones de Estado sino incluso la comisión de ilícitos por parte de los funcionarios públicos que van, evidentemente en detrimento de la ciudadanía.

Esta clara tendencia a la excesiva verticalización en el ejercicio de las funciones públicas, ha permeado evidentemente al sistema político mexicano.

Desde el surgimiento de nuestro país como Nación independiente, el sistema mexicano de control global de la función pública ha dependido del Poder Ejecutivo. Lo anterior refleja en sí una compleja problemática jurídico política que

se traduce en un hecho fundamental: la atribución, legitimada *ex lege* del Poder Ejecutivo, de autocalificarse convirtiéndose de ese modo en juez y parte de sus propios actos, fenómeno que ha sido sumamente censurado por algunas posiciones políticas y posturas doctrinarias, sobre todo desde el inicio de lo que hoy conocemos como proceso de reforma democrática.

En los últimos años se han manifestado varias posiciones respecto a este importante problema: una de ellas afirma que el mejor contrapeso contra el actual sistema de control, sería que dicha función fuese absorbida por algún organismo técnico adscrito al legislativo y otra afirma que incluso en dicho supuesto se estaría incurriendo en inequidad en razón de que, en términos de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (art. 108), los legisladores son también servidores públicos: en tal supuesto, el Estado se seguiría constituyendo como juez y parte de sus propios actos.

Ante dicha situación, se presenta la alternativa de crear un nuevo órgano, autónomo formal y materialmente del Ejecutivo Federal y del Legislativo, ciudadanizado y plural, con naturaleza jurídica *sui generis*, que asuma las funciones de autoridad en materia de control, con amplias facultades de inspección, fiscalización y supervisión así como sancionadoras, que le ubicarían a la vanguardia de los órganos controladores a nivel mundial, adecuando a su vez el anacrónico sistema actual al marco de transformación democrática por el que atraviesa nuestro país. Basado en esta alternativa, el presente trabajo propone la

creación de un Órgano Supremo de Control que ostente las características antes enunciadas.

Para el logro de dicho objetivo, el trabajo se ha estructurado formalmente de la siguiente manera:

En el capítulo primero se revisan los aspectos teóricos elementales del control así como sus antecedentes históricos en el ámbito internacional enfatizando su importancia en el marco de los Estados democráticos contemporáneos.

En el capítulo segundo se revisan los antecedentes históricos del control en nuestro país, partiendo de la Colonia hasta la época contemporánea, con la finalidad de comprender la actualidad del sistema mexicano de control administrativo.

En el capítulo tercero se revisa el marco jurídico e institucional del actual sistema de control, con la finalidad de fundamentar adecuadamente el análisis crítico que se plantea en el capítulo cuarto.

Finalmente, en el capítulo quinto se presenta la propuesta central del estudio, es decir, la creación del Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal incluyéndose sus estructura idónea y atribuciones así como una tentativa de reforma al artículo 109 de la Constitución General con la finalidad de legitimar la existencia de dicho Órgano .

CAPÍTULO I

GENERALIDADES SOBRE LA FUNCIÓN CONTROLADORA

1.1. El control

1.1.1. Concepto

Etimológicamente el término "control" deviene de dos raíces diversas: una gala (*contrôle*) que le atribuye sinonimia con "examen, inspección, mando, dominio o regulación..." y un anglicismo (*control*) que lo cataloga como "dominio o supremacía..."¹ :

Tratando de sintetizar ambas raíces, Meschekiaroff atribuye al término control seis acepciones distintas: "...dominar, ejercer una influencia dominante, dirigir, limitar, vigilar, verificar, colacionar..."²

Sin embargo, el término en comento, en el sentido que nos ocupará tiene su origen y teleología en los primeros postulados republicanos liberales que -como se analizará más adelante- sugieren que para la conformación de un Estado democrático, es indispensable que exista una serie de contrapesos establecidos por el soberano (el pueblo) para evitar el ejercicio abusivo de las funciones de gobierno.

¹ Diccionario Enciclopédico Cúpula, Ed. Everest, Madrid, 1990, p. 410

² Vázquez Alfaro, José Luis. El control de la Administración Pública en México, Edit. UNAM, México, 1996, p. 11

El estudio sistemático del concepto y operatividad del control de la administración pública cobra, sin embargo, auge hasta principios del siglo XX con el surgimiento formal de la Administración Pública y del conjunto de Ordenamientos regulatorios de la misma, es decir, el Derecho Administrativo.

El control, en este orden de ideas puede, genéricamente catalogarse como: "la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley..."³

Sallois define al control como "...el conjunto de medios puestos en funcionamiento para verificar si una acción o una decisión es conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables o económicas) que se deben observar"⁴

El tratadista Miguel Acosta Romero afirma que el control se constituye por todos aquellos medios tendientes a supervisar que los actos de administración emprendidos por el Gobierno "...cumplan sus fines, respetando las libertades individuales y satisfaciendo las necesidades públicas..."⁵

En una línea similar y apeándose a la finalidad elemental del control. Norberto Bobbio lo considera: "...como la serie de contrapesos jurídicos e

³ Adam Adam, Alfredo. La fiscalización en México. Edit. UNAM, México, 1996, p. 7

⁴ Vázquez Alfaro, OP. CIT, p. 12

⁵ Acosta Romero, Miguel. Apuntes de Derecho Administrativo, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976, p. 61

institucionales que la ciudadanía opone a la fuerza del Estado para potestar sus propios intereses sociales, políticos y económicos..."⁶

De lo revisado anteriormente pueden glosarse una serie de elementos conceptuales constitutivos del control que enlistamos a continuación:

a) Es una figura jurídico-administrativa, tendiente a la evaluación y supervisión de los actos celebrados por el Estado en ejercicio de las atribuciones que le son inherentes;

b) A través de ésta, la ciudadanía, depositaria del poder soberano en los regímenes democráticos, establece una serie de contrapesos al ejercicio arbitrario de la función pública que en todo caso se traduce en normas de derecho positivo (tiene un carácter *ex lege*) y en una serie de instituciones controladoras cuya forma variará atendiendo a diversos factores políticos o en razón de las actividades que se pretenda controlar;

c) Los mecanismos de control, en términos muy generales, evalúan, supervisan y corrigen la función pública en sus diferentes vertientes.

La dinámica política y social de los Estados contemporáneos ha determinado que tanto en la doctrina como en la praxis, exista una multiplicidad de criterios clasificatorios del control que se revisan en el siguiente punto.

⁶ Bobbio, Norberto, Diccionario de Política: Suplemento, Ed. Siglo XXI, México, 1982, p. 75

1.1.2. Tipología

Los dos criterios clasificatorios fundamentales que se han establecido en la doctrina y en la práctica político-jurídica, son temas de análisis que tienen por finalidad aproximarnos a nuestro objeto central de estudio.

Atendiendo a los **órganos** que llevan a cabo la función controladora, este puede catalogarse en los siguientes rubros:

1. Control administrativo:

Este tipo de control lo lleva a cabo la propia Administración Pública, mediante el establecimiento de órganos controladores creados *ex profeso* para evaluar el desempeño orgánico del gobierno en sus diversos planos así como el apego a la legalidad por parte de los funcionarios o servidores públicos.

En términos generales se define como: "...el mecanismo interno mediante el cual la autoridad superior verifica que las órdenes que han sido dictadas sean

ejecutadas correctamente y que los resultados alcanzados correspondan a los objetivos definidos..."⁷

Los rasgos que distinguen al control administrativo pueden sintetizarse en los siguientes:

a) La función controladora es ejercida por un órgano de la Administración Pública;

b) El control puede activarse programática, espontánea o jurídicamente. El control se activa programáticamente, cuando responde a alguna política que establece cierta periodicidad, como es el caso de las declaraciones patrimoniales anuales de los servidores públicos; espontáneamente como el caso de las auditorías realizadas ante la observación o sospecha de manejos ineficaces o no apegados a la ley y jurídicamente cuando los particulares motivan, ante alguna situación concreta, la activación de un proceso administrativo establecido *ex lege*.

c) Se rige por sus propios procedimientos aunque las resoluciones del órgano controlador deben apegarse a las normas que regulan el recurso de revocación.

d) Pueden existir una o varias contralorías en función de la naturaleza política del gobierno o del número o naturaleza de los actos susceptibles de ser controlados

⁷ Vázquez Alfaro, OP. CIT. p. 13

e) En la mayor parte de los casos, los órganos de control administrativo se encuentran dotados de poder sancionador. En estos casos, dicha atribución coercitiva debe encontrarse debidamente legitimada por mandamiento constitucional.

Los mecanismos de autocontrol de la Administración Pública son, en la actualidad, sumamente cuestionados en razón de que en cierto sentido contravienen el contenido explícito de la democracia: en tanto que en un plano idóneo, el control debe ejercerse línea vertical ascendente, es decir, *de abajo hacia arriba*, los sistemas de control administrativo se encuentran, las más de las veces seriamente permeados por autoritarismo gubernamental. Autores como José Luis Vázquez Alfaro reconocen que bajo el control administrativo prevalece siempre el esquema descendente del poder decisional del Estado. Bajo estas circunstancias, es prácticamente inconcebible que los altos mandos del gobierno se "*auto-auditen*". El control administrativo se vuelve paulatinamente anacrónico aunque sigue teniendo vigencia en gran cantidad de Estados de índole eminentemente presidencialista.

2. Control político o control parlamentario

En virtud de este tipo de control, el Poder Legislativo, mediante ciertos mecanismos preestablecidos, ejerce actos de supervisión y vigilancia sobre los

actos de la Administración Pública. Normalmente estas atribuciones las ejerce en tres órdenes fundamentales:

a) Creación de leyes y decretos tendientes al cumplimiento de programas, a la utilización del erario público (como es el caso de los presupuestos de egresos) y al desenvolvimiento de los funcionarios públicos;

b) Control presupuestario en el que reviste especial importancia la planeación y supervisión del manejo de la cuenta pública;

c) Control político propiamente dicho, es decir, "...la posibilidad de exigir a los funcionarios responsables (secretarios de Estado, directores de órganos descentralizados y responsables de las empresas públicas) la información sobre sus actividades, ya sea a través de su comparecencia directa o bien a través de la remisión de los informes correspondientes..."⁸

El control legislativo, que encuentra sus orígenes más remotos en las monarquías parlamentarias de los siglos XVII y XVIII ha representado un medio alternativo al autocontrol de las entidades y actos de los funcionarios públicos. Tiene vigencia en los regímenes democráticos de tipo parlamentario, en que las cámaras legislativas no sólo delinean las políticas relativas a la cuenta pública sino que ejercen además, funciones de supervisión y vigilancia sobre el destino y aplicación de las diversas partidas de manera periódica y sistemática. Este

⁸ Vázquez, OP. CIT. pp. 21-2

sistema tiene vigencia en países como Inglaterra, Francia, España y Alemania entre muchos otros. El organismo típico que ejerce las funciones de control en dichos sistemas son los llamados tribunales de cuentas.

En nuestro país, el ejercicio de esta modalidad de control queda, por ministerio de Ley (arts. 73, 90 y 93 de la Carta Magna) a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Aunque bajo este sistema de ejercicio de la función controladora existe un mayor apego a los cánones de la democracia moderna en relación al control administrativo, da lugar a algunos cuestionamientos en razón de que, bajo ciertas posturas críticas suele catalogarse como una especie del autocontrol, toda vez que los miembros del Legislativo forman parte también del aparato estatal, adquiriendo de este modo el legislativo el carácter de juez y parte.

3. Control jurisdiccional

Se lleva a cabo a través de órganos jurisdiccionales y se enfoca fundamentalmente a dos aspectos:

- a) El control de la constitucionalidad de los actos administrativos, y;
- b) Control de la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas.

Se distingue del control administrativo, fundamentalmente porque sus acciones y medidas emergen de un juzgado y en consecuencia sus resoluciones tienen el carácter de sentencias. Los asuntos sometidos a la potestad del control jurisdiccional, una vez resueltos, adquieren el carácter de cosa juzgada.

4. Control ciudadano

El ejercicio de la función controladora por parte de órganos ciudadanos, no sólo constituye una alternativa ante las deficiencias de los sistemas enunciados con antelación sino que el llevarlos a la práctica sería un ejercicio político de la democracia directa.

La adopción de este sistema implicaría la creación de órganos autónomos de control que emancipasen esa importante función de órganos vinculados al gobierno. Al respecto Vázquez Alfaro afirma que: "...es imperativo crear un sistema de control externo de las finanzas públicas de la Federación, de los organismos descentralizados y de las empresas públicas, pero en todo caso, será necesario acordar a los órganos de control una verdadera autonomía..."⁹

A dicha postura se aunan connotados politólogos como José Agustín Ortiz Pinchetti¹⁰ quien afirma que el paso al control ciudadano sería un paso importante en el proceso de reforma democrática que se vive actualmente en gran cantidad de países entre los que se encuentra, evidentemente, México.

⁹ Vázquez, OP. CIT. p. 154

¹⁰ Cfr. Ortiz Pichetti, José Agustín. "Fiscalizar para Mejorar" en La Jornada, 16 de febrero de 1998

Atendiendo a los **mecanismos empleados** para ejercer el control, éste puede catalogarse en: control intraorgánico y control interorgánico.

El **control intraorgánico** se forma, según Lowenstein, por "los instrumentos jurídico-políticos que operan dentro de un mismo órgano del poder público (ejecutivo, legislativo o judicial) para limitar y controlar su ejercicio y funcionamiento".¹¹

Esta modalidad de control se traduce normalmente en la creación, al interior de los organismos públicos de unidades orgánicas especializadas, en control y fiscalización, es decir, lo que en la práctica administrativa se conoce como "contralorías internas". Este sistema tiene una amplia aplicación en nuestro medio y suele encontrarse vigente en casi todos los órdenes de instituciones públicas.

El **control interorgánico** o control externo es aquél que ejerce un poder republicano sobre alguna institución o entidad adscrita a otro poder. Esta modalidad del control es común en gran cantidad de países en que el titular del Poder Ejecutivo tiene ante ciertas situaciones de derecho, la posibilidad de vetar iniciativas o decisiones de los demás poderes, especialmente del Legislativo.

¹¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990, p. 733

1.1.3. Naturaleza jurídica

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del control, cabe apuntar que en todo caso se ubica dentro del ámbito del Derecho Público por ser éste: "...la parte de la Ciencia Jurídica encargada de regular las relaciones orgánicas del Estado y las de éste con el colectivo de gobernados..."¹². Por otra parte, en lo referente a la sub-rama específica a que pertenece el control, cabe apuntar que ésta será diferente en cada una de ellas:

- El control administrativo se ubica dentro del Derecho Administrativo por normar éste los mecanismos específicos de revisión y vigilancia así como las atribuciones de los órganos controladores;
- El control político, dentro del Derecho Parlamentario, que estatuye la conformación y operatividad de los diversos órganos del Poder Legislativo, y;
- El control jurisdiccional, dentro del Derecho Constitucional que norma la conformación de los órganos jurisdiccionales así como los procesos jurídicos a que dará lugar un conflicto intersubjetivo de intereses entre los sujetos de Derecho Público.

Esta conformación tripartita de la naturaleza jurídica del control, podría simplificarse considerablemente con el establecimiento del control ciudadano ya que en este caso, la función de marras se circunscribiría de lleno dentro del

¹² Palomar de Migel, Juan. Glosario de Terminología Jurídica, Botas, México, 1962, p. 331

Derecho Constitucional, aunque sobre ello ahondaremos en el capítulo final del presente trabajo recepcional.

1.2. Antecedentes históricos generales del control

1.2.1. Edad Media

Es sabido que durante los primeros siglos de la Edad Media, conocidos históricamente como baja Edad Media, predominó el régimen feudal que a la postre daría origen a los primeros regímenes absolutistas del continente Europeo.

El antecedente primario del control puede ubicarse en la Inglaterra de finales del siglo XIII (1295) cuando el monarca y el Parlamento dictaron una serie de disposiciones tendientes a optimizar la recaudación y el manejo de los fondos públicos.¹³ En esta fase, el control, lejos de encontrarse al servicio del pueblo, lo estaba al albedrío del monarca: las medidas fueron ante todo mecanismos para manejar de mejor modo la estructura burocrática y fortalecer la hacienda, en observancia de la línea absolutista que predominaba en la época.

Durante este mismo período, comenzaron a vertirse desarrollos teóricos por autores como Nicolás Maquiavelo que observaron la necesidad de consolidar los

¹³ Cfr. Scola, Héctor Raúl. Tratado de Derecho Constitucional, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1987, pp. 21-25

Estados Nacionales emancipando a la política del poder eclesiástico que se consolidaría durante los siglos XVI y XVII.

Según el sociólogo alemán Max Weber, durante estas fases rudimentarias del Estado prevaleció el modelo de "autoridad burocrática" cuyas principales características eran las siguientes:¹⁴

1. Rige el principio de las atribuciones especiales fijas, ordenadas; existe una firme distribución de las actividades metódicas -consideradas como deberes oficiales-, necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática;
2. Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que les son asignados;
3. Para el cumplimiento regular y continuo de los poderes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes, se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas.

En este orden de ideas, puede afirmarse que en las monarquías del medioevo, los medios de control iban esencialmente enfocados a perpetrar el poder absolutista, mediante la consolidación de un Estado burocrático bien organizado y delimitado en sus funciones específicas.

¹⁴ Cfr. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 57

Hasta entonces, no existían formalmente limitaciones al poder político del monarca. Estas comenzaron a desarrollarse en el plano teórico hasta los siglos XVII y XVIII, a la luz de los primeros postulados liberales que revisaremos a continuación.

1.2.2. El liberalismo y el constitucionalismo moderno

La Ilustración, movimiento teórico-político iniciado a finales del siglo XVII y concluido a fines del siglo XVIII, trajo consigo múltiples críticas a los excesos del poder monárquico, hablándose por vez primera de la necesidad de redistribuir el poder político y de establecer garantías democráticas a la ciudadanía. Por lo anterior se afirma que dicho período histórico fue, por su naturaleza, la contradicción dialéctica al poder absoluto de los monarcas,¹⁵

Entre las múltiples escuelas políticas del liberalismo europeo de la época, destacó el contractualismo que concebía al Estado como producto de un pacto social celebrado entre los gobernados y el sector gobernante. Una de las condiciones imprescindibles de dicho pacto sería precisamente la democracia y la división de poderes. El contractualismo daría pues, a la postre, origen a las repúblicas modernas.

¹⁵ Cfr. Belaval, Yvonne. La Filosofía de las Luces, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 154-7

Entre los principales artífices del contractualismo se hallan John Locke, Montesquieu y Jean Jacques Rosseau.

La parte medular de la obra de Locke se centra en el debate contra la monarquía y en la preeminencia que en una democracia debía tener el Poder Legislativo. Para este pensador: "...si la mayoría popular emplea su poder en dictar leyes para la comunidad y en ejecutarlas por conducto de funcionarios nombrados por ella, existe una 'democracia perfecta'..."¹⁶

Para Locke no podía concebirse un pacto social que concentrase en una sola persona varios poderes. Asimismo, las leyes dictadas por el legislativo debían estar en su totalidad enfocadas al bien común:

" El poder absoluto arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas, no pueden ser compatibles con las finalidades de la sociedad y del gobierno...Es impensable que se propongan, aun si tuviesen poder para hacerlo, poner en manos de una persona o de varias un poder absoluto sobre sus personas y bienes, otorgar al magistrado fuerza para que ponga en ejecución sobre ellos arbitrariamente los dictados de una voluntad sin límites..."¹⁷

En consecuencia, Locke se oponía plenamente al esquema monárquico de la magistratura omnipotente oponiéndole como contrapeso la existencia de un Parlamento integrado por miembros elegidos democráticamente por la

¹⁶ Ríos Elizondo, Roberto. El acto de gobierno, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 210

¹⁷ *Ibidem* p. 214

comunidad. Los postulados de Locke incluían la necesidad de legitimar la voluntad popular a través de un mandamiento constitucional que limitase incluso las atribuciones del Legislativo, cuyo poder no debía ir más allá de las necesidades de bienestar de la comunidad.

El pensamiento republicano de Locke marcaría la pauta a otros pensadores liberales del siglo XVIII y serían en gran parte retomados a la caída de las grandes monarquías tras el triunfo de las dos grandes revoluciones burguesas.

A principios del siglo XVIII, la Ilustración francesa, en voz de sus principales artífices (Montesquieu y Diderot) se opondría llanamente al ejercicio monárquico de los reyes Luis XV y Luis XVI.

Montesquieu -considerado como padre del constitucionalismo moderno- centró su obra en las libertades políticas. La libertad política es un elemento primordial para la vida en sociedad y "...no puede existir en un país en que gobierne un déspota, es decir, un rey o un monarca que actúa arbitrariamente, sin sujeción a nadie ni a nada en el entendido de que...la libertad política para un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad, y de que para esta libertad exista es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro..."¹⁸

¹⁸ Ríos Elizondo, OP. CIT. p. 233

En una línea epistemológica similar a la adoptada por Locke, Montesquieu propone que el mejor modo de oposición al absolutismo es la división tripartita de poderes, en el seno de la cual, el ejercicio legislativo correría a cuenta del real depositario del poder soberano de una nación: el pueblo.

Jean Jacques Rousseau, por su parte, tras un arduo análisis de las diversas formas de gobierno realizado en su obra El Contrato Social, expone la idea inmutable de que el poder soberano reside en la *voluntad general* de la colectividad. En este orden de ideas, el titular del Poder Ejecutivo sería únicamente el encargado de ejecutar lo dispuesto por el soberano.

Rousseau enlista, a lo largo de su obra una serie de derechos inalienables del hombre: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Su pensamiento permeó de tal modo el *establishment* político de la época y la dinámica revolucionaria -cuya inercia había iniciado desde la muerte de Luis XV-, que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 es hasta cierto grado una transcripción de las exposiciones rousseauianas. El artículo 3º de dicha declaración es continente en buena medida de las ideas de Rousseau:

" Art. 3º. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo o individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de aquélla..."¹⁹

¹⁹ Ibidem p. 292

El pensamiento ilustrado, en su conjunto se generalizaría por el mundo entero durante el siglo XIX. La consolidación del Constitucionalismo traía consigo, las más de las veces, la creación de órganos legislativos de control de la función pública. Así surgió, en 1807, en Francia, el primer órgano fiscalizador del mundo moderno: el Tribunal de Cuentas francés (que opera hasta la fecha) de composición eminentemente legislativa, entre cuyas amplias atribuciones se encuentra la de verificar el manejo de la cuenta pública, así como la de fincar responsabilidades a los funcionarios públicos acusados de negligencia o improbidad en el manejo del erario.²⁰

1.2.3. Época contemporánea

No obstante que los mecanismos de control -tal y como se ha analizado en puntos precedentes- han sido a lo largo de los años parte fundamental de la teoría política republicana, su importancia es redimensionada a principios de nuestro siglo con el surgimiento formal de la Administración Pública.

Muñoz Amato señala como parte fundamental de todo proceso administrativo a nivel estatal, las relaciones de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial, entendidas éstas como "...el sistema de gobierno en su significación total, incluyendo consideraciones específicas sobre las relaciones de

²⁰ Rauynad, Jean. El Tribunal de Cuentas, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 6

sus diversas partes y la **responsabilidad de los administradores ante el pueblo...**²¹

El hecho de que la función controladora cobre especial importancia en el entorno actual es explicable por dos factores de carácter político:

a) La multiplicación de las funciones de Estado.

Si bien, desde su aparición la función controladora pasó a ocupar un lugar preeminente en los estados democráticos, al tiempo dicha importancia se incrementó: la multiplicación de los ámbitos de acción de la función pública así como la complejización de las mismas requería el establecimiento de mecanismos de control que respondiesen a nuevas figuras como la desconcentración, la descentralización y el surgimiento de empresas estatales o de participación estatal (paraestatales).

Dentro del ámbito de la Administración Pública se volvió imprescindible el establecimiento de sistemas que facilitasen los flujos de información en todos los niveles.

En este sentido, el control no sólo evolucionó por ser un elemento importante de la dinámica democrática de las diversas naciones del orbe, sino que se consolidó como un importante instrumento de regulación para el propio Estado. Es

²¹ Muñoz Amato, OP. CIT. p. 25

así como a principios de nuestro siglo se implantaron las contralorías que en la mayor parte de las ocasiones se encontraban subordinadas a diversas instancias del Poder Ejecutivo.

b) El desarrollo de la democracia

Si aceptamos, con Robert L. Dahl que las naciones de hoy en día se encuentran en tránsito hacia el surgimiento de las *poliarquías* contemporáneas²², tenemos que asimilar el hecho de que las estructuras estatales se encuentran en la actualidad en un franco estadio de revisión estructural.

Actualmente, las reformas democráticas son el enclave principal de las mesas de debate político del mundo entero. Se reconoce, por ejemplo, que hasta antes del inicio del modelo de globalización, gran cantidad de países (sobre todo en aquellos catalogados como "en vías de desarrollo") se encontraban estancados en ciertas prácticas autoritarias como la monopolización del poder político por ciertos sectores de elite. Estas prácticas, con vigencia incluso en diversas medidas en países desarrollados, se convierten, al tenor del nuevo modelo de economías abiertas, en auténticos lastres, cuyo subsanamiento se convirtió rápidamente en una prioridad.

²² Cfr. Dahl L., Robert. La Democracia Hoy, Prentice Hall, Bogotá, 1992, p. 67

1.3. El control como elemento primordial de la Democracia

La reforma democrática, entendida *grosso modo* como el proceso mediante el cual se busca "...que en las funciones tradicionalmente delegadas al gobierno participen la mayor parte de ciudadanos que sea posible..."²³, puede detentarse en dos indicadores esenciales:

1. La reformulación de los lineamientos político-electorales, y;
2. La búsqueda de sistemas de control y modificación de los flujos decisionales de gobierno mediante una participación activa de la sociedad civil.

Ambos puntos revisten una especial importancia en el tránsito hacia el modelo idóneo de la democracia en el entorno actual. Dentro del primero, encontramos la prioridad de dictar leyes electorales que garanticen la probidad de todos los actos vinculados con la elección de funcionarios y representantes populares en las asambleas; dentro del segundo se ubica precisamente la necesidad de *ciudadanizar* los organismos controladores de los actos de administración del Estado.

Si en sus primeros estadios de desarrollo la función controladora ha sido y es acaparada por alguno de los poderes republicanos, en la actualidad el paso de ésta a la sociedad civil es un paso insoslayable hacia el perfeccionamiento de las estructuras democráticas.

²³ Nohlen, Dieter. La Reforma Democrática en América Latina, UNAM, México, 1990, p. 245

Ortiz Pinchetti refiere claramente la necesidad de que sea el pueblo el depositario de la función controladora ya que sólo bajo dicho supuesto puede garantizarse que las funciones del Estado tiendan hacia el bien común:

"...Una buena ley debe partir del supuesto básico de que es a la sociedad a la que interesa que la tarea de gobierno se cumpla eficazmente, y que en caso de haber desvíos, malversaciones y fraudes éstos se castiguen. Lo fundamental no es el aspecto punitivo. El instrumento debe servir para hacer eficaz el funcionamiento del Estado..."²⁴

En el capítulo siguiente se revisan los precedentes históricos del control en nuestro país, con la finalidad de contextualizar al sistema vigente y reafirmar la justificación de nuestra propuesta metodológica.

²⁴ Ortiz Pinchetti, OP. CIT, p. 2

CAPÍTULO II

RESEÑA HISTÓRICA DE LA FUNCIÓN CONTROLADORA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2.1. Época prehispánica

El antecedente más remoto de la función controladora puede ubicarse en la civilización náhuatl. La presencia de mecanismos de control en dicho entorno es plenamente comprensible debido a la estructura económica de aquéllos pueblos basada en un evidente *centralismo tributario*.²⁵

La Corona de México se sostenía, en efecto, de los tributos que recaudaban en los pueblos subyugados por la fuerza de las armas. En razón de que los pueblos dominados eran muchos, el imperio estatuyó dos tipos de funcionarios que se desempeñaban en el rubro de la hacienda pública: el *Cihuacóatl* y el *Calpixque*.

Varios calpixques podían depender de un cihuacóatl. Se encargaban, entre otras cosas, de realizar la recaudación en diversas jurisdicciones territoriales.

Por su parte, en el Cihuacóatl residía la facultad de disponer de los tributos recaudados para utilizarlos en las necesidades que a su juicio resultasen

²⁵ Cfr. Semo, Enrique. Historia del Capitalismo en México, Ed. Era, México, 1991, pp. 3-6

prioritarias para el bien de la comunidad. Como un rasgo peculiar, el emperador no tenía injerencia en el manejo de los fondos públicos.

Existían también, en los reinos de México y Texcoco, mecanismos diversos de sanción a las conductas deshonestas de los funcionarios públicos. Las penas aplicadas iban en razón del cargo y de la gravedad de la falta cometida.

Así, por ejemplo, se conoce que al calpixque que hacía mala utilización de los tributos recaudados se le condenaba a muerte, sus bienes le eran confiscados y su familia era echada del hogar que pasaba a manos del imperio.

A los jueces que incurrían en prevaricato se les sancionaba con amonestación, si la falta no implicaba un asunto grave; si por el contrario, el prevaricato versaba sobre un asunto grave, el funcionario era castigado con la muerte.

Eran también sancionados el cohecho y la negligencia de los jueces con penas que iban, desde la amonestación y la inhabilitación hasta la muerte del funcionario corrupto; la embriaguez de los jueces, era sancionada con el derrumbamiento de sus casas.

Cabe apuntar que otro mecanismo de control lo representaba la cuidadosa selección de las personas que ejercían una magistratura. Para dicha selección,

el *tlatoani* evaluaba al candidato atendiendo aspectos tales como su experiencia en cuestiones de guerra, su prestigio y su incorruptibilidad.

2.2. Época Colonial

Durante la Colonia y hasta antes de las Reformas Borbónicas del siglo XVIII, los mecanismos de control se encontraban siempre estrechamente vinculadas al manejo de los bienes que conformaban el erario público.

De iure, la instancia suprema de control era el rey mismo quien tenía facultades ilimitadas para nombrar y remover a los funcionarios relacionados con actividades hacendarias.

El Consejo de Indias tenía también amplias facultades de control sobre las funciones de recaudación y manejo de los fondos públicos.

Los *oficiales reales* eran, por otra parte, los sujetos sobre los que recaía la función controladora. Estos funcionarios tenían a su cargo la recaudación tributaria que debía sujetarse a ciertas normas: algunas operativas y otras de carácter represivo. La ley establecía, por ejemplo, que los oficiales reales debían trabajar de manera colegiada y subsidiaria, lo que implicaba que la falta de uno implicaba la de todos los otros miembros de ese *cuervo* recaudador.

Pero acaso las instancias fiscalizadoras de mayor peso durante esta fase histórica lo fueron las audiencias, que eran las encargadas de supervisar que los oficiales reales cumplieren debidamente con sus encargos. Eran precisamente las audiencias, los órganos encargados de destituir a los oficiales, cuando estos incurrían en alguna de las siguientes faltas:²⁶

- a) Hacer tratos con mercancías
- b) Ausentarse sin licencia de su cargo;
- c) Pagar libramientos sin autorización real;
- d) Dejar devaluar las mercaderías decomisadas o recaudadas;
- e) No pagar los alcances debidos en sus cuentas

A quienes robasen fondos se les aplicaba la pena de muerte y a los que especulasen con estos se les aplicaban diversas sanciones represivas.

Asimismo, los fiscales que constituían las audiencias tenían la obligación de acudir a los decomisos, almonedas y todos aquellos actos que implicasen enriquecimiento de las arcas reales.

Otras figuras que ejercían algunas funciones de control sobre servidores de menor rango eran los corregidores y alcaldes. No obstante, es consabido que dichos funcionarios incurrían en constantes actos de corrupción que atentaban así contra la estabilidad económica como a la política de la Corona Española.

²⁶ Lanz Cárdenas, José . La Contraloría y el Control Interno en México, F.C.E., México, 1987, p. 48

Hacia 1605 se crearon los tribunales de Cuentas de Indias, instituciones cuya estructura se basaba en el Tribunal de Cuentas español. En la Nueva España existieron tres de estos organismos ubicados en Los Reyes, México y Santa Fé, siendo su principal atribución la de: "...tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales y de los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales..."²⁷

Persistieron, durante la mayor parte de la Colonia dos mecanismos de control tendientes a garantizar la probidad en el desempeño de los funcionarios coloniales: la visita y el Juicio de Residencia de Indias.

Las visitas eran ordenadas por la Corona y encabezadas por un Juez que verificaba el desempeño de los funcionarios en todos sus órdenes -incluyendo al mismo Virrey- y escuchaba, durante el tiempo que duraba la visita las denuncias interpuestas por los particulares.

El Juicio de Residencia de Indias se aplicaba a los funcionarios coloniales una vez que habían concluido su cargo. Su finalidad era verificar el correcto desempeño de sus funciones y podía dar lugar a sanciones pecuniarias o represivas a juicio del Tribunal erigido para el caso concreto.

²⁷ Lanz, OP. CIT. pp. 52-3

2.3. Siglo XIX

El primer hito en la conformación de México como país independiente lo fue la promulgación de la Carta Magna de 1824. A este suceso siguieron una serie de ajustes orgánicos entre los que se encontró, con carácter de primordial, la creación del Ministerio de las Finanzas, en cuyo seno fue creado a su vez un Departamento de Cuenta y Razón.

Las finanzas públicas nacionales eran entonces normadas por La Ley de Organización de las Finanzas Públicas (promulgada el 26 de noviembre de 1824) que confería al Departamento de Cuenta y Razón las siguientes facultades:

1. Elaborar las leyes de ingresos y egresos;
2. Formular los presupuestos de la Federación; y,
3. Determinar la gestión de los fondos públicos (captación, administración y erogación)

Durante este período el control parlamentario se encontraba, por ministerio de Ley, a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda que era, como lo es hasta la fecha, un órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de la supervisión de las cuentas.

Paralelamente existía, en el seno de la Cámara de Diputados, una Tesorería que distribuía los fondos públicos, controlaba las cuentas y notificaba al Ejecutivo sobre gastos mal aplicados. Este órgano fue objeto de reglamentación específica vía la expedición, el 30 de marzo de 1881, de la Ley Reglamentaria de la Tesorería de la Federación.

Tanto el Departamento de Cuenta y Razón como la Tesorería de la Federación, eran controlados por el Secretario de Hacienda. Desde entonces comenzó a observarse la falta de autonomía de los órganos controladores de nuestro país.

2.4. Etapa constitucionalista

Tras la justa revolucionaria, de principios del siglo, se observó la necesidad de rediseñar múltiples rubros orgánicos de la Administración Pública en sus diferentes esferas.

Uno de dichos rubros fue, precisamente, la función controladora: en razón de que la Contaduría Mayor de Hacienda no podía darse abasto en el control de las cuentas, manejado íntegramente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se tomó la determinación de crear un órgano autónomo de dicha Secretaría (encabezado, no obstante, por el Contralor General designado por el titular del Ejecutivo) llamado Departamento de Contraloría.

Formalmente, el objetivo de la creación del Departamento de Contraloría fue optimizar el control de las finanzas públicas y moralizar a los empleados al servicio del Estado.²⁸

El nuevo organismo no sólo se abocaba a la fiscalización de la Cuenta Pública sino que también se encargaba de fincar responsabilidades civiles y/o penales a servidores públicos, negligentes o deshonestos, a través de su Departamento Consultivo y Jurídico.

Se acrecentó el control en las aduanas que eran por aquél entonces la principal fuente de ingresos de la Federación.

No obstante haberse introducido algunas innovaciones como el control de actos de los funcionarios públicos, cabe apuntar que la estructura del Departamento era, casi en todo, similar a la establecida bajo el sistema precedente: el nuevo organismo únicamente conjuntó las atribuciones del Departamento de Cuenta y de la Tesorería de la Federación.

Entre los principales órganos del Departamento de Contraloría pueden enunciarse los siguientes:

²⁸ URL de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. www.secodam.gob.mx

- a) Oficina de Contabilidad
- b) Auditoría de Órdenes de Pago
- c) Auditoría de Inspección;
- d) Sección de Verificaciones de Pensiones
- e) Auditoría de Aduanas
- f) Auditoría Militar
- g) Auditoría de Servicios, de Cuentas Especiales y de Estadística
- h) Departamento Consultivo y Jurídico

El Departamento de Contraloría reafirmó la línea histórica de supeditación de la función controladora al Poder Ejecutivo. No obstante a que realizó sus funciones administrativas, emancipada de la Secretaría de Hacienda, es hecho indiscutible la supeditación *de facto* de este organismo a la voluntad presidencial. Otro hecho que pudo observarse con la presencia histórica del Departamento de marras, es el poco peso que en nuestro país ha tenido a lo largo de los años, el control parlamentario.

Finalmente, la promulgación en diciembre de 1932 de un nuevo Decreto, suprimió la existencia del Departamento de Contraloría siendo sus funciones absorbidas, nuevamente, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre 1933 y 1936, la Secretaría de Hacienda ejerció el control de la Cuenta Pública y del desempeño de los funcionarios a través de dos órganos: la Tesorería de la Federación y la Contaduría de la Federación.

Finalmente, en 1936 se creó la Oficina Central de Inspección Fiscal que ejerció la función controladora hasta el año de 1947. Entre las principales atribuciones de esta Oficina se encontraron las siguientes: ²⁹

1. Intervención en operaciones de compra y venta de bienes nacionales;
2. Vigilancia del ejercicio presupuestario;
3. Verificación de los gastos de la Federación;
4. Investigar los casos de posible responsabilidad de los funcionarios públicos;
5. Percepción de ingresos y distribución de fondos del erario público federal;
6. Contabilización de las finanzas públicas;
7. Conducción de las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En 1947 y en virtud de lo dispuesto por la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 7 de diciembre de 1946, la Secretaría de Hacienda delegó algunas de sus atribuciones en materia de control a la Secretaría de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público siguió conservando, sin embargo, la mayor parte de sus atribuciones. La Secretaría de Bienes Nacionales, por su parte asumió atribuciones diversas de control en los rubros

²⁹ Vázquez Alfaro, OP. CIT. pp. 140-1

relativos a contratos cuyo objeto fuesen bienes nacionales o nacionalizados así como en lo referente a expropiaciones y asignación de subsidios nacionales.

2.5. Época contemporánea

El 23 de diciembre de 1958, se publicó la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que restaba atribuciones de control a la Secretaría de Hacienda, sumando la mayoría de estas a la recién creada Secretaría de la Presidencia y algunas otras a la también nueva Secretaría del Patrimonio Nacional.

En términos generales, la Secretaría de Hacienda siguió ejerciendo la política presupuestaria y administrando la deuda pública, así como dictando normas para fincar responsabilidades de los servidores públicos.

En tanto, la Secretaría de la Presidencia se encargaba de la "...elaboración del presupuesto de egresos del Poder Ejecutivo, de la planeación de las obras públicas, de la coordinación y la vigilancia de las inversiones realizadas por las autoridades federales, de las actividades de los órganos descentralizados y de las empresas pertenecientes al Estado..."³⁰

³⁰ Ibidem p. 143

Por lo que respecta a las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, puede a grandes rasgos decirse que absorbió las que estaban reservadas a la extinta Secretaría de Bienes Nacionales.

Si a esta división tripartita aunamos las facultades de control ejercidas por la Contaduría Mayor de Hacienda, inferiremos que durante estos años imperaba un gran desorden en la materia. En todo caso, el control ejercido por la Administración superaba con creces al que detentaba el órgano técnico legislativo que quedaba, con mucho, relegado a un segundo plano.

En dicho contexto y durante el régimen presidencial de José López Portillo (1976-1982) se inició el proceso de reforma administrativa entre cuyos principales propósitos era instaurar un orden en diversos rubros de la Administración Pública. Con dicha premisa se publica, el 29 de diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que suprimía la Secretaría de la Presidencia y creaba la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de su Dirección General de Auditoría Gubernamental, absorbió buena parte de las funciones de control entre las que destacan las siguientes:³¹

³¹ Cfr. Adam Adam, Alfredo, OP. CIT. p. 149

a) Creación de un manual de Auditoría Gubernamental que contemplase los siguientes aspectos:

- Concepto y alcances de la auditoría a instituciones de gobierno;
- Normas para ejecutar las auditorías;
- Lineamientos generales de estructura y operatividad de las contralorías internas;
- Técnicas e informes de auditoría gubernamental.

b) Creación de un plan de ejecución de las auditorías;

c) Creación de un sistema de seguimiento y control de las auditorías aplicadas a las diferentes entidades estatales.

El incipiente ejercicio de control por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se vió interrumpida por el plan político de "renovación moral" que estaba en ciernes y que, en poco tiempo, se convirtió en parte esencial de la plataforma electoral de Miguel de la Madrid Hurtado quien en su discurso planteaba la necesidad de rescatar el "nacionalismo revolucionario":

"...Bajo el concepto del nacionalismo revolucionario tenemos que seguir progresando; tenemos que caminar con paso firme y sólido a la

democratización integral del país, a la sociedad igualitaria, a la renovación moral de la sociedad...”³²

Bajo este contexto político se creó, el 29 de diciembre de 1982 en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Dicho Ordenamiento estableció, en su artículo 32 BIS una larga serie de atribuciones que serán revisadas detalladamente en el siguiente capítulo por encontrarse prácticamente incólumes en la actualidad.

El hito jurídico más reciente en materia de control, lo representa el Decreto de 28 de diciembre de 1994 que reformó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En virtud de dicho Decreto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cambió de denominación convirtiéndose en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) que es la actual institución rectora del control en nuestro país.

Aunque en el siguiente capítulo se plantea un análisis detallado de la naturaleza jurídica, atribuciones y operatividad de dicho organismo, cabe apuntar que la SECODAM, no obstante tener jurídicamente y de hecho más detallados sus procedimientos de control, cuenta con dos grandes desventajas:

³² Madrid Hurtado, Miguel de la. Modernización del Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional del PRI, México, 1982, p. 135

1. Ha terminado por consolidar la línea presidencialista de la función controladora, respondiendo a la tendencia histórica que le precedió. Aun bajo el nuevo esquema de control propuesto por el numeral 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sigue prevaleciendo una enorme inconsistencia lógico-jurídica: el Poder Público "autogestiona" su desempeño y se "autosanciona"; se investiga a sí mismo y se regula a sí mismo usurpando una de las funciones inherentes a los gobernados en virtud del pacto social: evaluar el desempeño de sus gobernantes. Tal y como se analizará más adelante, la prevalencia de la SECODAM representa un nudo a la reforma integral del Estado Mexicano. Al respecto, Vázquez Alfaro señala con claridad que: "...a pesar de su designación, la Secretaría de la Contraloría se encuentra lejos de constituir un órgano independiente, tal y como es el caso de las contralorías que existen en diversos países de América Latina..."³³
2. Ha conformado hasta la actualidad un macro-organismo burocrático que genera altos costos presupuestarios y magros resultados en materia democrática.

Tras analizar las causas históricas del rezago en el ejercicio de la función controladora, pasaremos a hacer un análisis de las líneas jurídicas vigentes de control, para plantear finalmente el porqué consideramos que la creación de un organismo autónomo basado en la ciudadanización aportaría importantes indicadores de avance democrático.

³³ Vázquez Alfaro, OP. CIT. p. 145

CAPÍTULO III

ACTUALIDAD DEL CONTROL ADMINISTRATIVO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1. Marco jurídico

3.1.1. Fundamento Constitucional: el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La responsabilidad de los funcionarios públicos fue un rubro atendido por el Constituyente originario que, en el texto primario de la Carta Magna estableció una serie de preceptos tendientes a sancionar las conductas ilícitas de los senadores, diputados al Congreso de la Unión, magistrados, secretarios de Despacho, Procurador General de la República, gobernadores de los estados, altos funcionarios de la Federación y el Presidente de la República quien, durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Asimismo, se establecía que: "...El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido el carácter de delictoso..." (arts. 108, 110 y 111 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Con fecha 28 de diciembre de 1992 y bajo la premisa de la "renovación moral" impulsada por el Gobierno Federal, se publicó una serie de reformas tendientes a optimizar el régimen de sanción de las responsabilidades de los servidores públicos. Este decreto constitucional comenzaba con las siguientes palabras: "...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 daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social..."³⁴

El texto actual del Título Constitucional en comento, ha ampliado considerablemente el radio de acción de la actividad sancionadora de la responsabilidad de los servidores públicos, pormenorizando aspectos como los mecanismos de sanción, la descripción de las conductas que constituyen responsabilidad, los parámetros de punibilidad de los delitos cometidos por los servidores públicos, etc. En el presente punto, se presenta una revisión sintética de las disposiciones contenidas en los artículos 108 al 114 de la Carta Magna.

El actual artículo 108, en su párrafo 1º establece que los servidores públicos pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa en los siguientes

³⁴ Canchola Herrera, Jesús. Tríptico Constitucional Mexicano, Cárdenas Editor, México, 1985, p. 324

términos: "...Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

Se establecen a su vez disposiciones regulatorias de la conducta de funcionarios públicos en específico:

- El Presidente de la República, tal y como lo disponía el texto original de este Ordenamiento sólo puede ser acusado por traición a la patria o por delitos comunes graves;
- Los gobernadores de los estados, los diputados locales, los magistrados de los tribunales superiores justicia locales y los miembros de las judicaturas locales serán también sujetos de responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por la comisión de conductas ilícitas derivadas del manejo indebido de fondos y recursos federales.

El artículo 109, en su texto actual, establece las sanciones que deben aplicarse por la comisión de conductas conculcatorias del orden jurídico por parte de los servidores públicos, a saber:

1. **Juicio político**, aplicable a senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la Judicatura Federal, secretarios de Despacho, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, cuando éstos incurriesen en conductas atentatorias contra el interés público o contra el buen despacho de la función que se les encomendase;
2. **El ejercicio de la acción penal** contra cualesquier servidor público, conforme a lo establecido en la legislación represiva federal;

3. **Sanciones administrativas** contra aquellos servidores públicos que cometan actos u omisiones contra la legalidad, honradez, probidad, imparcialidad y eficiencia exigidas para el cumplimiento de la función correspondiente.

El mismo numeral señala que la ley establecerá los casos en que procederá la acusación por enriquecimiento ilícito y que las leyes represivas sancionarán mediante decomiso y privación de la propiedad de los bienes provenientes de dicho enriquecimiento. En su párrafo *in fine*, faculta a cualquier ciudadano que cuente con los suficientes elementos probatorios para denunciar ante la Cámara de Diputados las conductas de los servidores descritas con antelación.

El artículo 110 establece las sanciones que derivan del juicio político (destitución o inhabilitación del servidor instrumentado) y norma el procedimiento que debe seguirse ante los presupuestos que lo originan. En este orden de ideas, la Cámara de Diputados, tras haber substanciado el procedimiento con la anuencia de la mayoría absoluta de los legisladores que la integran, debe dar conocimiento de la resolución a la Cámara de Senadores que, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción al servidor público incoado mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros de dicho órgano.

En el caso del ejercicio de la acción penal en contra de funcionarios con fuero constitucional, se requiere la anuencia de la mayoría absoluta de los

miembros de la Cámara de Diputados. En el caso de que se determinase la no procedencia de la acción penal, no exime al servidor público de enfrentar los cargos respectivos al separarse de su cargo. El mismo procedimiento debe seguirse para la imputación de delitos federales cometidos por los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y los miembros de las judicaturas locales, "...pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda (Art. 111 de la CPEUM). En el caso de que la Cámara de Diputados declare la procedencia de la acción penal correspondiente, el servidor público será separado de su cargo en tanto dure el proceso penal; si no resultare responsable de la conducta que se le imputa, podrá volver a ocupar su cargo, en caso contrario, y si el delito cometido afectase la función desempeñada, el reo no tendrá el beneficio del indulto. El mismo numeral establece que para el caso de acciones civiles en contra de alguno de los servidores públicos mencionados, no se requiere declaración de procedencia del Congreso de la Unión. Tampoco se requerirá dicha declaración cuando la acusación se haga durante el tiempo que el servidor público se encuentre separado de su cargo.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los lineamientos para la aplicación de sanciones administrativas en los siguientes términos:

"... Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y 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 deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones..."

La anterior disposición contempla que la aplicación de sanciones de carácter administrativo será regulado por la legislación especial en la materia, en este caso, por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en adelante LFRSP), cuyas disposiciones más importantes son objeto de estudio del siguiente apartado de este trabajo.

Finalmente, el artículo 114 de la CPEUM se refiere a la prescripción de las sanciones penales y administrativas derivadas de la presunta comisión de conductas ilícitas por parte de los servidores públicos:

- En el caso de la acción penal, se deberán observar los plazos de prescripción previstos por la legislación represiva que en ningún caso

serán menores a tres años; estos plazos se interrumpen cuando el servidor desempeñe alguno de los cargos previstos en el artículo 111;

- Las acciones administrativas prescribirán atendiendo a la gravedad del acto cometido por el servidor público. Si este fuese "grave", no podrá prescribir en un plazo menor a tres años.

3.1.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La LFRSP publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero de 1994, con entrada en vigor el 1º de febrero del mismo año, es el instrumento jurídico que detentó la premisa política de la *renovación moral* impulsada por el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid y vino a complementar lo dispuesto por el Decreto Constitucional del 28 de diciembre de 1992 que reformó y adicionó diversas disposiciones del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el anexo A, se presenta un panorama general de la LFRSP, atendiendo a sus características principales.

A continuación se presenta una reseña de las disposiciones contenidas en la LFRSP con mayor relevancia para los fines que persigue el presente estudio.

Según lo previsto en el numeral tercero de la Ley en comento, las autoridades competentes para la aplicación de sus preceptos son:

1. El Congreso de la Unión;
2. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
3. Las dependencias del Poder Ejecutivo Federal;
4. El Gobierno del Distrito Federal;
5. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
6. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
7. El Tribunal Fiscal de la Federación;
8. Los Tribunales del Trabajo; y,
9. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

El Título Segundo de la Ley (arts. 5º al 45) se pormenoriza el procedimiento de juicio político prestablecido en el Título IV de la Carta Magna estableciéndose, en concreto cuáles son los actos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. El procedimiento de juicio político puede graficarse como se establece en el anexo B.

El Título Tercero de la LFRSP establece las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos respectivos, poniendo énfasis en la probidad y el apego a la Ley. En su artículo 49, se establece que las dependencias deben disponer de unidades específicas de control cuya operatividad sería normada por la SECODAM. Asimismo, en el artículo 53 se prevé un listado de las sanciones administrativas aplicables, a saber:

1. Apercibimiento privado o público;
2. Amonestación privada o pública;
3. Suspensión; y,
4. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público

El apercibimiento es, según Fraga, "...una de las correcciones disciplinarias, consistente en un extrañamiento seguido de la conminación de aplicar una pena mayor si se reincide..."³⁵, en tanto que la amonestación es "...la prevención administrativa que se hace a un individuo para que se abstenga de hacer algo..."³⁶. En todo caso, estas dos sanciones derivan de la comisión de una conducta "no grave", es decir, que no vulnere bienes o intereses que afecten de forma considerable los intereses públicos fundamentales.

La suspensión del cargo implica, por otra parte, la separación temporal o permanente del servidor público respecto al empleo que desempeñaba, sin que dicha sanción obste para que éste pueda desempeñar otros cargos dentro de la Administración. La inhabilitación, en cambio, sí imposibilita al servidor público para el desempeño de cargos análogos dentro de la Administración; esta última sanción, definida como "...la sanción administrativa consistente en la prohibición para desempeñar determinados empleos o funciones así como

³⁵ Fraga, Gabino. Apuntes de Derecho Administrativo, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1978, p. 23

³⁶ Idem

para ejercitar ciertos derechos..."³⁷, se dará siempre como efecto a una violación grave de las obligaciones preestablecidas *ex lege* para los servidores públicos; puede ser de carácter temporal o permanente atendiendo a las características peculiares del caso concreto.

La LFRSP establece que cuando la inhabilitación derive de un acto que haya provocado el lucro indebido del infractor, será de uno hasta diez años si dicho lucro no excediese del monto correspondiente a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; y si excediese dicha cantidad, la sanción puede durar entre diez y veinte años.

El artículo 55 establece otro orden de sanciones: las pecuniarias, que ascenderán al doble del monto del lucro obtenido por el infractor y de los daños y perjuicios causados. El mismo numeral marca el procedimiento para determinar el monto de las sanciones económicas en los siguientes términos:

1. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente el día de su imposición;
2. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

³⁷ *Ibidem* . p. 25

Las sanciones administrativas pueden, en términos de la Ley, ser aplicadas por las siguientes instancias:

- a) **El superior jerárquico** en el caso de apercibimiento, amonestación y suspensión, cuando esta última no excediese de tres meses. También podrá aplicar sanciones económicas cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente para el Distrito Federal;
- b) **Las contralorías internas**, a excepción de las sanciones económicas cuando de la conducta que las originó se haya derivado un lucro no mayor a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente para el Distrito Federal;
- c) **La SECODAM**, en todos los casos anteriores. Es atribución exclusiva de esta secretaría aplicar sanciones económicas por infracciones que hayan implicado un lucro o perjuicio mayor a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente para el Distrito Federal.

En los artículos subsecuentes del Título Tercero se regulan los procedimientos jurídicos ante la SECODAM así como los recursos con que los servidores cuentan para impugnar sus resoluciones.

Finalmente, en el Título IV (arts. 79-90) se norma el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos. El numeral 80 establece los sujetos que deben rendir

ante la Secretaría sus declaraciones de situación patrimonial; dichas declaraciones, según lo dispuesto en el artículo 81 deben presentarse en los siguientes términos:

- a) Dentro de sesenta días naturales después de la toma de posesión del cargo;
- b) Dentro de treinta días naturales posteriores a la conclusión del encargo; y,
- c) Durante el mes de mayo de cada año.

El artículo 84 establece que cuando existiese notoriedad evidente de que el funcionario ostenta más riqueza de la que sus ingresos le permitirían tener, la Secretaría puede ordenar que se lleven a cabo visitas de inspección y auditorías pudiendo solicitar, en su caso, a la autoridad jurisdiccional competente, las órdenes que resulten necesarias para dicho efecto.

Si como resultado de la auditoría resultase que el servidor público no puede justificar adecuadamente el origen de sus bienes, la SECODAM hará los hechos de conocimiento del Ministerio Público ante la presunta comisión del delito de enriquecimiento ilícito (art. 90)

3.1.3. Ley Federal de Entidades Paraestatales

Esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 tiene por objeto, en términos de su artículo 1º: "...regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal..."

Las entidades paraestatales son, en virtud de lo dispuesto en el artículo 90 Constitucional, parte de la Administración Pública Federal. Por tanto, los fondos que maneja, así como las funciones que desempeñan tienen carácter público. Estos organismos no pueden, por ende, encontrarse al margen de ciertos mecanismos e instrumentos de control administrativo.

Así, el artículo 60 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (en adelante LFEP) ordena la existencia de un órgano de vigilancia de los organismos descentralizados integrado por un comisario público propietario y otro suplente designados por la SECODAM. Las atribuciones genéricas de los comisarios públicos se encuentran contenidas en el párrafo 2º del mismo numeral en los términos que siguen: "...Los comisarios públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la SECODAM les

asigne específicamente conforme a la Ley. Para el cumplimiento de las funciones citadas, el órgano de gobierno y el director general deberán proporcionar la información que soliciten los comisarios públicos...”.

Se establece también la existencia de órganos de control interno enfocadas a supervisar que las diversas áreas operativas realicen sus funciones con probidad y apego a la Ley. Según el artículo 62 de la LFEP, estos órganos, dependientes de la dirección general de la entidad paraestatal deben desempeñar sus funciones con la mayor autonomía posible y: “...examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al director general, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados...”

La SECODAM cuenta a su vez con amplias atribuciones de control en las entidades paraestatales, ya que en ella subyace la responsabilidad de supervisar que el organismo funcione adecuadamente en todos y cada uno de sus niveles operativos, que los fondos públicos sean manejados con eficiencia y probidad y que la enajenación de títulos representativos de capital social propiedad del Gobierno Federal se lleve a cabo conforme a las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (arts. 65 y 68 de la LFEP).

3.1.4. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

Este Ordenamiento tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualesquier naturaleza así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma contratados por: a) Las unidades administrativas de la Presidencia de la República; b) Las Secretarías de Estado; c) Las procuradurías generales de la República y del Distrito Federal; d) El Gobierno del Distrito Federal; e) Los organismos descentralizados, y; f) Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Dado que las transacciones enunciadas implican el uso y aplicación del presupuesto federal, el establecimiento de mecanismos de control resulta imprescindible. Aunque, según lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la ley de marras, una buena parte del control intraorgánico lo lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la participación de la SECODAM como órgano fiscalizador reviste especial importancia. Este último numeral reza a la letra: "...La Secretaría [de Hacienda y Crédito Público], la Contraloría [la SECODAM] y las dependencias coordinadoras del sector podrán verificar, en cualquier tiempo, que las adquisiciones, los arrendamientos, los servicios y la obra

pública, se realicen conforme a lo establecido en esta ley o en otras disposiciones aplicables y a los programas y presupuestos autorizados...”

Tanto la SHCP como la SECODAM se encuentran facultadas para realizar visitas e inspecciones para verificar que los contratos se hagan conforme a lo dispuesto por la ley. Asimismo, la SECODAM puede realizar verificaciones sobre la calidad de los materiales empleados en virtud de un contrato público; dichas verificaciones deben hacerse constar en un dictámen firmado por quien haya hecho la comprobación de calidad correspondiente.

No obstante a que la SECODAM se encuentra facultada para proponer a la SHCP la aplicación de sanciones administrativas por conductas ilícitas cometidas por los servidores públicos en ocasión de la suscripción de un acto jurídico de adquisición de bienes u obra pública, es ésta última la encargada de aplicarlas, sin perjuicio de las sanciones dispuestas en la LFRSP.

De conformidad con el artículo 97 de la LAOP, la SECODAM tiene también la atribución de conocer y resolver sobre las inconformidades por los actos que contravengan las disposiciones de la LAOP. De dicha resolución pueden derivar:

- La nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices necesarias para que el mismo se realice conforme a la Ley;

- La nulidad total del procedimiento; o,
- La declaración de improcedencia de la inconformidad.

Las resoluciones de la SECODAM son, a su vez, impugnables mediante el recurso de revocación normado en el artículo 99 de la LAOP.

3.2. Organismo rector: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

3.2.1. Naturaleza jurídica

La SECODAM es, tal y como su nombre lo indica, una Secretaría de Estado, que es a su vez definida como: "...un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado..."³⁸ En relación a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede afirmarse que la SECODAM forma parte de la Administración Pública Centralizada Federal.

La centralización administrativa, definida por el Doctor Acosta Romero como "...la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las

³⁸ Acosta Romero, OP. CIT. p. 137

decisiones, el mando, la acción y la ejecución..."³⁹, es la modalidad organizacional que rige la operatividad de la SECODAM, y en consecuencia, este organismo reviste las siguientes características fundamentales:

- a) *Relación jerárquica de dependencia respecto al titular del Poder Ejecutivo Federal;*
- b) *Supeditación a los poderes de mando, nombramiento, decisión y revisión del presidente de la República;*
- c) *Marco jurídico ex profeso para el desempeño de sus actividades;*
- d) *Su autonomía técnica se encuentra limitada al poder de decisión del Ejecutivo Federal*

En *lato sensu*, el estudio de las secretarías de Estado corresponde a la rama del Derecho Público en virtud de que éste es el que "...regula el orden general del Estado y sus relaciones, ya con los súbditos, ya con los demás estados..."⁴⁰.

En sentido estricto, la estructura y operatividad de la SECODAM corresponde así al Derecho Constitucional (en función de su etiología y fines institucionales) como al Derecho Administrativo en lo referente a sus aspectos orgánicos y atribuciones sustantivas y adjetivas.

³⁹ *Ibidem* p. 105

⁴⁰ Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas*, Mayo, México, 1981, p. 407

3.2.2. Relación de atribuciones

Las atribuciones genéricas de la SECODAM se encuentran contenidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Atendiendo a su naturaleza, estas atribuciones pueden catalogarse en tres rubros fundamentales: 1) De asesoría y gestión; 2) De inspección y vigilancia, y c) En materia contenciosa. En las líneas siguientes se plantea la revisión de las atribuciones más importantes de cada una de las categorías citadas.

ATRIBUCIONES DE ASESORÍA Y GESTIÓN

- a) Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la Administración Pública Federal;
- b) Expedir normas regulatorias del sistema de control y evaluación solicitando, en su caso, a las dependencias de la Administración Pública, información complementaria para el ejercicio del control administrativo;
- c) Establecer las bases generales para la celebración de visitas de inspección y auditorías;
- d) Organizar y coordinar el desarrollo de las dependencias de la Administración Pública Federal;
- e) Asesorar a los órganos de control interno de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal;

- f) 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, así como sobre 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;
- g) Opinar, previamente sobre el nombramiento solicitando en su caso la remoción de los titulares de las áreas de control de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal;
- h) Coordinar acciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con la finalidad de optimizar el funcionamiento de ambas dependencias;
- i) Informar periódicamente al Ejecutivo Federal sobre las funciones de control desempeñadas de forma detallada;
- j) Dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las anomalías detectadas en las diligencias de control administrativo realizadas en las dependencias de la Administración Pública Federal;
- k) Establecer normas, políticas y procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal y regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal;
- l) Administrar los inmuebles de propiedad federal cuando estos no se encuentren asignados a alguna dependencia del Ejecutivo Federal

2. ATRIBUCIONES DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

- a) Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización;
- b) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, patrimonio, deuda y fondos y valores de la Federación;
- c) Realizar auditorías y evaluaciones en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por iniciativa propia o bien a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- d) Inspeccionar y vigilar por sí o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas relativas a: 1) Sistemas de registro y contabilidad; 2) Recursos Humanos; 3) Activos, servicios y ejecución de obra en las entidades y dependencias de la Administración;
- e) Designar auditores externos y normar y controlar el desempeño de los mismos;
- f) Designar delegados de la Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados y comisarios en los órganos de vigilancia de las entidades paraestatales;
- g) Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos y verificar su contenido a través de las diligencias indagatorias que vengan al caso;

h) Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

C. ATRIBUCIONES EN MATERIA CONTENCIOSA

- a) Informar a las autoridades jurisdiccionales competentes sobre los hechos ilícitos detectados en virtud de auditorías o inspecciones administrativas;
- b) Conocer, investigar y resolver sobre las conductas de los servidores públicos que puedan constituir infracciones administrativas así como, en su caso, aplicar las sanciones previstas por la Ley;
- c) Atender quejas e inconformidades de los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal emitiendo las resoluciones correspondientes.

3.2.3. Procedimientos jurídicos ante la SECODAM

El procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por parte de la SECODAM se encuentra contenido en el artículo 64 de la LFRSP y puede sintetizarse del modo siguiente:

1. La SECODAM citará al servidor público informándole de los hechos que se imputan, indicándole día hora y lugar en que se celebrará la audiencia en que el imputado podrá hacer valer sus pruebas de descargo. A esta audiencia debe concurrir el representante de la dependencia de que se trate;
2. El proceso se substancia en la audiencia misma. Tras el desahogo de pruebas, la SECODAM deberá emitir resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes a la audiencia; dicha resolución puede darse en dos sentidos:
 - a) Absolviendo al servidor público instrumentado, o;
 - b) Imponiéndole la sanción correspondiente
3. La SECODAM debe notificar de la resolución al servidor imputado dentro de setenta y dos horas posteriores a ésta. Deben, en el mismo término tener conocimiento de la resolución el jefe inmediato, el representante de la dependencia y el superior jerárquico;
4. Si en la audiencia se determinase que la Secretaría no cuenta con los elementos suficientes para resolver objetivamente podrán realizarse las indagatorias que sean necesarias;
5. La SECODAM, en cualquier momento del procedimiento puede ordenar la suspensión temporal del o los presuntos responsables de sus cargos. Si estos no resultaren responsables de la falta que se les imputa serán reinstaurados en sus cargos recuperando todos los derechos de los que se les había privado.

6. La resolución de la SECODAM puede ser impugnada ante la misma autoridad a través de la oposición del recurso de revocación o bien ante el Tribunal Fiscal de la Federación (art. 73 de la LFRSP), como se puede apreciar en el anexo C.

A su vez, la oposición del recurso de revocación sigue el siguiente procedimiento:

1. Presentación del escrito inicial ante la SECODAM. En dicho escrito, el servidor público presuntamente afectado deberá expresar agravios; este escrito debe acompañarse de copia de la resolución impugnada, constancia de notificación del procedimiento previo y los medios probatorios que vengan al caso;
2. La SECODAM determinará la procedibilidad del recurso y desahogará discrecionalmente las pruebas presentadas por el servidor público;
3. Una vez desahogadas las pruebas emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes notificando de esta al afectado en un plazo no mayor a setenta y dos horas;
4. Si con la resolución del recurso prevaleciese la inconformidad del servidor público instrumentado, puede impugnarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como puede observarse en el anexo D.

Puede observarse a todas luces que el ejercicio de excesivas atribuciones discrecionales por parte de la SECODAM resta imparcialidad a los procesos de

determinación y sanción de responsabilidades de los funcionarios públicos. La falta de observancia de los principios de justicia y paridad procesal son, sin embargo elementos que serán retomados en la parte crítica del presente trabajo.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS CRÍTICO DEL ACTUAL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL ADMINISTRATIVO

4.1. Posturas doctrinarias

El hecho de que el control administrativo sea ejercido por un organismo adscrito a la Administración Pública Federal y se encuentre supeditado a los designios del Poder Ejecutivo ha sido debatido desde los orígenes mismos del Estado mexicano. Prueba de ello, son los múltiples cambios que se dieron en el régimen de control de la función pública desde los albores del México Independiente, tal como se ha revisado en capítulo precedente.

El debate sobre la eficacia del régimen de control ha tomado diversas vertientes:

1. Se discute, por un lado la parcialidad con que actúa la SECODAM en lo que se refiere a la aplicación de sanciones a los altos mandos de la Administración Pública Federal;
2. Se cuestiona también sobre la falta de participación de los ciudadanos en el control de los actos de administración de la cosa pública;

3. Otro punto importante del debate es el excesivo burocratismo que aqueja a la función controladora;
4. Asimismo, se ha criticado ampliamente la yuxtaposición de competencias en materia de control presupuestario entre la SECODAM, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (en adelante CMHCD) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto al primer apartado, autores como José A. Ortiz Pinchetti cuestionan la probidad de las funciones de la SECODAM en los siguientes términos:

*"Hay que superar la Contraloría de la Federación. Es un instrumento de la Presidencia para vigilarse a sí misma, lo que es absurdo. Pero además, los resultados en los últimos sexenios han sido desastrosos. A pesar de indicios de macrocorrupción, son muy pocos los importantes que han sido obligados a "rendir cuentas". Todos son enemigos o víctimas del presidente en turno."*⁴¹

El mismo autor se pronuncia por la necesidad de crear un órgano autónomo de contraloría, en razón de que delegar la función controladora a la CMHCD implicaría la prevalencia del autocontrol (en tanto que los legisladores son también servidores públicos) que ha marcado el rezago que actualmente afecta al sistema mexicano de contraloría federal.

⁴¹ Ortiz Pinchetti, José Agustín, "Fiscalizar para mejorar" en La Jornada, 16 de febrero de 1998

El segundo punto va íntimamente ligado con la probidad del órgano de control y con la dinámica misma del sistema democrático. El titular de la SECODAM es elegido por el presidente de la República por lo que la función controladora carece en absoluto de representación de la sociedad civil, sector que se constituye en el principal afectado por el ejercicio corrupto o abusivo del poder público. Sobre este particular han habido diversos pronunciamientos de los actores políticos que serán analizados en el punto subsecuente.

Respecto a los puntos tres y cuatro enunciados líneas arriba, el Doctor Miguel Acosta Romero apunta:

"...considero que las normas vigentes de control, vigilancia y evaluación...están contenidas cada día en un mayor número de leyes, reglamentos, circulares y acuerdos, muchos de ellos ni siquiera se publican en el Diario Oficial de la Federación...y todo esto produce:

" 1º Inseguridad sobre procedimientos, informes y seguimiento así como un exagerado burocratismo...;

" 2º Problemas de competencia sobre duplicación de gestión, de control presupuestario, de vigilancia de fondos, de contabilidad y de evaluación por lo que no se ha hecho una racionalización efectiva que permita saber qué normas están

vigentes y cuáles están derogadas o abrogadas por otros ordenamientos, y estimo que, a futuro uno de los temas que habrán de afrontarse es la sistematización y simplificación de todos los procedimientos de control, vigilancia y evaluación..."⁴²

Acosta Romero retoma dos de los problemas troncales que afectan al sistema actual de control administrativo: la ambigüedad en cuanto a distribución de competencias y la falta de un marco regulatorio que circunscriba claramente las atribuciones de cada uno de los organismos que ejercen la función controladora. Aunque este autor apunta la importancia de dichos problemas, su propuesta de resolución consiste tan sólo en la adopción de mejores criterios de distribución de competencias.

Los anteriores aspectos llevan a la conclusión de que, en el marco de la reforma democrática nacional, es necesario adoptar un nuevo sistema de control administrativo que contemple los siguientes aspectos:

- a) Imparcialidad en las resoluciones y mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos federales de todos los niveles, dependencias y entidades;
- b) Incorporación de la sociedad civil como parte activa de las funciones de control y fiscalización de la cosa pública;

⁴² Acosta Romero, OP. CIT. p. 546

- c) Autonomía respecto al poder decisonal del Titular del Poder Ejecutivo Federal;
- d) Autonomía respecto a cualesquier otro Poder del Estado;
- e) Redistribución de competencias tendiente a que el control administrativo sea ejercido por un sólo órgano;
- f) Simplificación administrativa de los procedimientos de evaluación y sanción de las conductas ilícitas de los servidores públicos, con la finalidad de que las resoluciones respectivas se den con celeridad.

4.2. Opiniones de los actores políticos

A raíz del inicio del proceso de reforma democrática del Estado mexicano en 1988, los actores políticos que hasta entonces constituían las fuerzas opositoras al régimen de "partido de Estado", expresaron múltiples puntos de vista sobre la corrupción de los servidores públicos, la participación de la sociedad civil en el control de dicho fenómeno y los cambios que debían darse en el sistema de control administrativo.

Uno de los primeros actores políticos que emitió múltiples opiniones sobre el tema que nos ocupa fue el candidato del Partido Acción Nacional a la presidencia de la República en los comicios de 1988, Manuel J. Clouthier.

Al inicio de su campaña presidencial, Clouthier enarboló como una de sus principales plataformas políticas la reducción de la carga burocrática al erario público, pronunciándose por la desaparición de múltiples secretarías de Estado entre las que se encontraba la entonces denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Al respecto, el candidato panista expresaba, en noviembre de 1987: "...otra cosa que haría sería, reducir la burocracia cuando menos en un diez por ciento anual, pero para que no hubiera un shock, le pagaría un año de sueldo a esa burocracia, para que buscara ella ya en donde trabajar y se pusiera ella a buscar sus fuentes de trabajo, con un sueldo de un año... Y esto lo haría de tal forma que nos permitiera **cerrar algunas de las secretarías de Estado...**"⁴³

En otro de sus discursos, imputaba a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación una notoria falta de probidad en sus funciones atribuyéndole incluso el apelativo de "cómplice" de los servidores infractores. Decía que el sistema político favorecía una flagrante: "...violación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la complicidad de la Secretaría de la Contraloría..." y que esto conllevaba a su vez múltiples conculcaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁴⁴ Proponía, entre otras cosas que al ejercicio abusivo y prepotente de la función pública se opusiera la acción de la sociedad civil organizada a la que denominaba

⁴³ Clouthier, Manuel J. Diálogos con el Pueblo, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, México, 1988, T. I., p. 20

⁴⁴ *Ibidem*, p. 92

poder ciudadano, al afirmar que éste: "...emerge como un dique al abuso de la autoridad...Se levanta como barrera a la prepotencia..."⁴⁵

La solución planteada por este actor político ante la ineficacia de la SECOGEF, fue la creación de la *Defensoría del Ciudadano*, adscrita a la Cámara de Diputados a través de una Comisión Ordinaria. Exponía a la letra: "...La Defensoría del Ciudadano será un órgano autónomo, con fuero para el ejercicio de sus funciones, encargado de tutelar los derechos de los ciudadanos frente al aparato burocrático...Se depositará en un jurista de reconocida honorabilidad y amplio prestigio y podría actuar mediante delegados en todo el país con una red administrativa obligatoriamente reducida..."⁴⁶

No obstante a que la propuesta de Clouthier pretendía resolver el problema de la falta de eficacia del actual régimen de control administrativo, adolecía de los siguientes factores:

- a) Autonomía real, dado que el órgano propuesto estaría adscrito a un Poder de la Unión (el Legislativo);
- b) La incorporación de la sociedad civil a las funciones del órgano descrito.

⁴⁵ Ibidem, T. III. P. 21

⁴⁶ Ibidem, T.III, p. 147

No obstante a las anteriores inconsistencias del orden técnico-jurídico, la propuesta de Clouthier destaca por ser la primera en el México contemporáneo tendiente a combatir la descomposición del órgano que hasta la actualidad ostenta la función controladora.

Otro de los actores políticos que retomó el tema del control administrativo fue el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional en 1988 y del Partido de la Revolución Democrática en 1994 y el presente año a la presidencia de la República. En su plataforma electoral de 1994 planteaba algunas propuestas tendientes a optimizar el ejercicio de la función pública. Las soluciones planteadas por Cárdenas partían de la premisa de:

"...Combatir la corrupción y la ineficiencia gubernamentales, mediante la profesionalización de la administración pública y el establecimiento de controles efectivos sobre el ejercicio del gasto; la creación del servicio público de carrera en todas las dependencias y niveles del gobierno con base en la aptitud, el mérito y la honestidad; la dignificación del sistema de remuneraciones y ascensos de los empleados públicos; la modernización administrativa, simplificación de trámites y recursos expeditos para los ciudadanos...Además, instaurar **la supervisión rigurosa de la Cámara de Diputados sobre el uso de los recursos públicos, fortaleciendo económica y administrativamente la Contaduría Mayor de Hacienda e imponiendo sanciones severas y juicio político contra los**

funcionarios transgresores de la Ley, incluido el primer mandatario, y recuperación del patrimonio público delictuosamente sustraído...”⁴⁷

Como puede observarse, la propuesta de Cárdenas, al igual que la anteriormente revisada, parte de una descalificación absoluta de la SECODAM y tiende a dar un mayor peso al Poder Legislativo como órgano de control. En la misma línea de la propuesta de Clouthier, se soslaya la participación ciudadana y la necesidad de que el control sea ejercido por un órgano realmente autónomo respecto al poder público.

En fechas más recientes, el tema de la función controladora fue retomado por el actual presidente electo, Vicente Fox durante su campaña en que, en múltiples ocasiones se pronunció por: “...impulsar la creación de un órgano autónomo de control y fiscalización de los servidores públicos de la Federación que garantice que los efectos de la corrupción dejarán de afectar a la población...”⁴⁸

En la actualidad, el tema que nos ocupa forma parte de los debates de la *Agenda para la Reforma del Estado* del equipo de transición foxista en la que participan connotados personajes de la política nacional. No obstante, los criterios para la creación del órgano autónomo de control y fiscalización no se encuentran claramente delineados. Además, cabe apuntar que el proyecto podría ser

⁴⁷ Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. Plataforma electoral 1994, Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, México, 1994, p. 25

⁴⁸ Ruiz Healy, Eduardo, “Control de la administración”, en El Universal, enero 25 del 2000, Secc. A, p. 9

suprimido o postergado, ya que se ha señalado que de los 120 planes presentados por los coordinadores del equipo de transición, sólo habrá lugar a 30 por falta de presupuesto para realizarlos.⁴⁹

Consideramos que, en razón de su importancia, la creación del órgano supremo de control y fiscalización no puede ser objeto de postergaciones y que su naturaleza jurídica, atribuciones y operatividad deben detallarse con celeridad dado que su implementación representaría un avance considerable en el marco de la reforma democrática por la que atraviesa nuestra Nación.

4.3. Vías alternativas de solución

De lo expuesto en puntos precedentes, puede inferirse que ante el problema de la falta de eficacia del actual sistema de control y fiscalización de la función pública, son tres las posturas esenciales que tienden a su resolución. Estas son, a saber:

⁴⁹ Cfr. Castillo Chávez, Miguel. "Con Fox no habría Fiscalía de la Federación", en Milenio Diario, 26 de octubre del 2000, p. 6

1. La depuración y fortalecimiento del sistema de control ejercido por la SECODAM

Esta posición, aparentemente trascendida así por la doctrina como por los diversos actores políticos, propone la preservación del actual sistema de control y fiscalización con las siguientes innovaciones:

- a) *Reformas institucionales*: Consistentes en la implantación del servicio civil de carrera al interior de la SECODAM así como en un recorte de personal tendiente a aminorar la carga económica de tan vasta Secretaría;
- b) *Adecuación del marco jurídico*: Medida consistente en la clarificación de la distribución de competencias entre la SECODAM, la SHCP y la CMHCD, con la finalidad de evitar la duplicidad de gestión y de eficientar los procedimientos de fiscalización y aplicación de sanciones a los servidores públicos que conculquen los preceptos de la LFRSP.

La adopción de la anterior postura tiene las siguientes desventajas:

- Preservación del orden establecido cuya ineficacia y parcialidad han sido comprobadas a lo largo de los años;
- No se incorpora la participación ciudadana a la función controladora;

- La función controladora sigue quedando al arbitrio del presidente de la República dado que este seguiría designando al titular de la Secretaría, lo que redundaría en la persistencia del ejercicio arbitrario del poder público.

2. La desaparición de la SECODAM y la absorción de sus atribuciones por parte del Poder Legislativo

Esta tendencia adoptada e impulsada por diversos actores políticos, propone que la CMHCD o una entidad legislativa análoga asuma las funciones de órgano supremo de control y fiscalización. Con esta medida se pretende que el control se lleve a cabo de forma más democrática e imparcial, por desligar al órgano controlador del presidente de la República.

Las principales desventajas de esta tendencia son:

- La prevalencia del autocontrol, dado que los miembros del Congreso de la Unión son también considerados como funcionarios públicos, según lo dispuesto en el numeral 108 de la Constitución General de la República;
- No se incorpora a la sociedad civil a la función controladora lo que atenta claramente las finalidades de la reforma democrática, considerando la crisis de representatividad por la que atraviesan las cámaras en la actualidad;

- La absorción de las funciones de la SECODAM por parte de un órgano legislativo, no implica un *rediseño* radical del sistema de control, sino simplemente una traslación de atribuciones, por lo que existiría el riesgo de que el *nuevo* órgano de control de burocratizara rápidamente en perjuicio del erario público y de los intereses de la comunidad.

3. La creación de un organismo de control autónomo respecto a los Poderes de la Unión

Esta tendencia, a la que se aúna el presente trabajo, sostiene que el único modo de que la función controladora responda a los intereses reales de la ciudadanía es crear un organismo de control desligado, legal y políticamente de los Poderes de la Unión. Bajo esta fórmula el titular no sería designado por el presidente de la República sino que sería electo por el Congreso de la Unión de entre una serie de candidatos ciudadanos, desvinculados de intereses partidistas o de élite con probada solvencia moral y la preparación suficiente para desempeñar sus funciones. Dentro de la estructura orgánica se encontrarían consejeros ciudadanos con amplias atribuciones de asesoría y consultoría sobre el desempeño operativo del organismo.

Las ventajas de adoptar esta postura respecto al control administrativo son las siguientes:

- Consideración de la sociedad civil como eje de la función controladora, lo que coadyuvaría a llevar a la práctica el principio consagrado por el numeral 39 Constitucional que reza: "...La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno...";
- Imparcialidad y celeridad en la resolución de procedimientos tendientes a sancionar las conductas ilícitas de los funcionarios públicos;
- Se controlaría a todos y cada uno de los funcionarios públicos sin perjuicio del Poder de la Unión a que estos se encuentren adscritos;
- Debido a su carácter eminentemente ciudadano, se reduciría el riesgo de la burocratización del organismo;
- Representaría un claro avance hacia la reforma democrática del Estado mexicano que se presenta como uno de los puntos principales de la agenda política nacional de principios del siglo XXI.

En el siguiente capítulo se presentan algunas consideraciones y propuestas sobre la conformación, operatividad y atribuciones del órgano en comento cuya

instauración es prioritaria en función de las pautas que marca el desarrollo democrático nacional.

CAPÍTULO V

PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO SUPREMO DE CONTROL AUTÓNOMO RESPECTO A LOS PODERES DE LA UNIÓN

5.1. Justificación de la propuesta en diversos órdenes

5.1.1. Sociológico

La sociedad civil se integra por todos y cada uno de los ciudadanos de un país desligados de intereses partidistas o de élite. Según Rincón Gallardo, el objetivo de la sociedad civil es: "...orientar la cosa pública, conseguir objetivos específicos y concretos y defender derechos específicos y concretos..."⁵⁰

No obstante a que la sociedad civil ha sido objeto de estudios que iniciaron con los postulados liberales de John Locke, su relevancia a nivel mundial se ha incrementado en las últimas décadas en que se ha constituido como un contrapeso real al ejercicio arbitrario del poder público. Gilberto Rincón Gallardo enfatiza la importancia de la acción de la sociedad civil organizada en la conformación de las coyunturas que conformaron al México actual: "...Así sucedió con el movimiento de 1968; sucedió también con el movimiento social que surgió

⁵⁰ Rincón Gallardo, Gilberto (coord.) Partidos Políticos y Sociedad Civil, Edit. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995, p. 36

con los sismos de 1985, y así ha sucedido con los movimientos ecologistas; todos se multiplicaron y la sociedad puso en juego su diversidad, su moderna complejidad..."⁵¹

Como efecto de la movilización social de los diversos sectores que integran la comunidad nacional, se ha dado un nuevo fenómeno político: la ciudadanización de las funciones públicas que involucran directamente los intereses del pueblo. Este fenómeno puede observarse claramente en la conformación eminentemente ciudadana del Instituto Federal Electoral a raíz de los acuerdos políticos nacionales de 1995.

Ante la actual crisis de credibilidad y representación del sistema de partidos políticos, la incorporación de la sociedad civil a funciones estratégicas tradicionalmente relegadas al Estado se convierte en una opción para fomentar el desarrollo democrático.

En este sentido, la participación de la sociedad civil en la función controladora es imprescindible para romper con los viejos paradigmas de autoritarismo y corrupción que se han desarrollado en el seno de las dependencias y entidades estatales.

⁵¹ Rincón Gallardo, OP. CIT. p. 9

5.1.2. Político

A raíz del inicio de la reforma democrática nacional que tiene como uno de sus logros más plausibles la consecución de la alternancia del poder político en los últimos comicios presidenciales, surgió la premisa de la obtención, a escala nacional de una cultura política participativa, definida por Jacqueline Peschard como aquella en que: "...los ciudadanos tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma como opera..." y en la que: "...consideran que pueden contribuir en el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas..."⁵²

La necesidad de consolidar una cultura política participativa otorga un panorama más amplio de la significancia de la reforma democrática: no basta con reformas al marco jurídico-electoral que allanen el camino hacia la alternancia, sino que es además necesario motivar la participación ciudadana en las funciones estratégicas del Estado.

Por ende, es necesario promover mecanismos tendientes a que sean los ciudadanos y no el Estado, los encargados de vigilar que la administración de la cosa pública se dé en términos de legalidad y probidad por oposición al sistema

⁵² Peschard, Jacqueline. La cultura política-democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 21

tradicional que, por su propia naturaleza jurídica y política favorece la prevalencia de prácticas arbitrarias e ilegales por parte de los servidores públicos.

5.1.3. Jurídico

La noción liberal de soberanía deriva de los postulados políticos de Jean Jacques Rosseau. La soberanía, entendida en términos genéricos como la autoridad suprema del poder público es, según el liberalismo, una atribución del y para el pueblo.

Jorge Carpizo refiere, atendiendo a las ideas de Rosseau que: "...La soberanía radica por esencia en el pueblo, este es el principio y fin de toda organización política...El pueblo es su propio legislador...El pueblo crea y destruye leyes... El pueblo es quien decide y su voluntad convierte las simples conductas en leyes, que son las guías de la voluntad creadora...El pueblo es amo y señor, los que gobiernan son sus servidores"⁵³

La tradición rosseauiana de la soberanía fue retomada en nuestro país desde los primeros ordenamientos de tipo constitucional dictados durante la justa independentista. Así, el célebre documento Sentimientos de la Nación de José María Morelos establecía, en su 5º numeral que: "...La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes,

⁵³ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Edit. Porrúa, México, 1990, p. 171

dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad...”⁵⁴

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1917, la soberanía fue uno de los debates principales. Las múltiples posturas que se presentaron pueden sintetizarse en la afirmación del legislador Castillo Velasco en el sentido de que: “...la soberanía...es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho...”⁵⁵ La teoría liberal de la soberanía encontró acomodo en el numeral 39 Constitucional que se ha transcrito en capítulo precedente. En razón de este ordenamiento, el pueblo no sólo tiene la prerrogativa de elegir a aquellos que le gobernarán, sino que ostenta además la potestad de calificar el modo en que se ejercita el poder público, pudiendo incluso promover reformas al respecto.

Lo anteriormente expuesto, justifica la propuesta central del presente estudio desde la perspectiva jurídico-constitucional: el pueblo, como depositario de la soberanía nacional debe tener injerencia directa en funciones primordiales para el buen desarrollo y administración de la función pública como lo son el control y la fiscalización.

⁵⁴ Cit. por Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1993, p. 263

⁵⁵ Cit. por Carpizo, OP. CIT. p. 191

El hecho de que la función controladora sea ejercida por el propio sector gobernante contraviene, en *stricto sensu*, el mandato constitucional contenido en el artículo 39 obstaculizando además el desarrollo democrático integral de la nación mexicana.

5.2. Características idóneas del Órgano Supremo de Control

5.2.1. Naturaleza jurídica

En el marco del desarrollo doctrinario sobre la Administración Pública contemporánea, ha surgido un nuevo tipo de órganos administrativos que complementan la tradicional clasificación de éstos en centralizados y paraestatales. Estos son, los organismos autónomos, definidos por Héctor Scola como: "...aquéllos que aun subvencionados con recursos públicos, ejecutan sus funciones con absoluta autonomía técnica y operativa respecto al orden estatal en virtud de la naturaleza *sui géneris* de las tareas que se les han encomendado por ministerio de ley..."⁵⁶

Entre las principales características que la doctrina ha atribuido a los organismos autónomos pueden mencionarse las siguientes:

- Personalidad jurídica y patrimonio propio;
- Autonomía técnica y operativa;

⁵⁶ Scola, Héctor. Tratado General de Derecho Administrativo, Edit. De Palma, Buenos Aires, 1992, T.II, p. 424

- Asignación de sus titulares con base en un proceso electivo por parte del pueblo o los representantes de éste (Poder Legislativo);
- Apoliticidad;
- Marco regulatorio propio y específico para sus funciones;
- Promueven la representación y la participación ciudadana;
- Sus funciones son públicas y de interés general; y,
- Su financiamiento proviene del erario público.

Con la finalidad de que el organismo propuesto en el presente trabajo parta de la premisa del ejercicio del *poder ciudadano*, consideramos que su naturaleza jurídica debe ser la de un órgano administrativo autónomo, cuyo estudio correspondería en *lato sensu* a la rama del Derecho Público y *stricto sensu* al Derecho Administrativo.

5.2.2. Conformación

Los órganos de gobierno de la institución propuesta serían, idóneamente las siguientes:

a) Asamblea general:

INTEGRACIÓN:

Constituida por el Consejero Presidente, el Comité de Asesores, el Secretario General, el Secretario de Asuntos Contenciosos, el Secretario de Fiscalización, el Secretario de Comunicación Social, el Coordinador de Delegaciones Estatales, dos representantes por cada partido político nacional y dos representantes del Poder Ejecutivo Federal.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

La Asamblea General sería la instancia máxima del **Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal** y se encargaría, a *grosso modo* de:

1. Delinear las políticas y procedimientos generales para el buen funcionamiento del órgano;
2. Marcar las pautas para la relación con otras entidades públicas y con los diversos sectores de la sociedad civil;
3. Solventar lo relativo a las relaciones laborales al interior del órgano;

4. Delinear las políticas de funcionamiento a nivel regional y estatal;
5. Actuar como Comisión de Honor y Justicia y como instancia sancionadora de los funcionarios adscritos al órgano;
6. Proponer al Congreso de la Unión, iniciativas de reforma a la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

b) Consejero Presidente:

MECANISMOS PARA SU ELECCIÓN

Este funcionario debe ser electo por el pleno de la Cámara de Diputados a partir de las propuestas presentadas por la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los Institutos Educativos y Universidades; debe contar con probada solvencia moral y acreditar no haber sido sujeto de sanción administrativa previa ni condenado en virtud de sentencia ejecutoria por delitos intencionales. Las propuestas deben ser analizadas y depuradas por las Comisiones de Estudio del Poder Legislativo de la Unión, y los candidatos más viables sometidos a votación en el Pleno de la Cámara. De entre el resto de los candidatos propuestos se elegirá así al Secretario General, como al Comité de Asesores del Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Las funciones primordiales de este funcionario serían:

1. Coordinar y vigilar el correcto funcionamiento del resto de las áreas operativas;
2. Poner a consideración de la Asamblea General, los planes y políticas de operación y desarrollo del órgano;
3. Presidir las sesiones de la Asamblea General; 3. Delinear las políticas de comunicación con la sociedad civil escuchando sus propuestas y opiniones y poniéndolas a consideración de la Asamblea General;
4. Elaborar propuestas de reformas y adiciones legislativas en materia de responsabilidades de los servidores públicos, dando vista a la Asamblea General para su análisis y discusión;
5. Hacer las diligencias necesarias para promover, en las diversas dependencias y entidades del Gobierno Federal una cultura de la probidad y eficiencia de la ejecución de la función pública;

6. Rendir un informe anual al Congreso de la Unión sobre el desempeño del Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal.

c) Comité de Asesores:

INTEGRACIÓN

Se integraría por cinco ciudadanos elegidos por el procedimiento descrito con antelación, cada uno de ellos con voz y voto en las sesiones de la Asamblea General. Se incorporaría como un área *staff* de asesoría y consultoría para el Consejero Presidente .

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Esta área *staff* brindaría asesoría al Consejero Presidente en los siguientes aspectos:

1. Operatividad de los diversos rubros orgánicos;
2. Funcionalidad de los procesos jurídicos de substanciación, indagación y sanción de las presuntas conductas ilícitas de los funcionarios públicos;

3. Promoción de juicios políticos;
4. Nexos de relación con la sociedad civil y el proceso integral de reforma democrática del Estado Mexicano;
5. Estudios sobre el desempeño del control administrativo en todo el territorio nacional;
6. Desarrollo de la cultura de eficacia y probidad del servicio público.

d) Secretaría General:

El mecanismo para su designación ha sido señalado en la parte correspondiente a la elección del Consejero Presidente.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

1. Coordinar las funciones de control y fiscalización así en el Distrito Federal como en las entidades federativas;

2. Formular y dar vista al Consejero Presidente de los casos de responsabilidad comprobada y encargarse de supervisar que las sanciones se apliquen con celeridad, precisión y apego a la legislación;
3. Llevar un registro y seguimiento de aquellos casos de responsabilidad con implicaciones de carácter jurisdiccional;
4. Resolver sobre los recursos intraorgánicos interpuestos por los servidores públicos sancionados;
5. Llevar un registro de las actas y acuerdos de la Asamblea General.

e) Secretaría de Asuntos Contenciosos:

DESIGNACIÓN

El titular de esta Secretaría debe ser designado por la Asamblea General atendiendo a las propuestas de sus miembros.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

1. Representar jurídicamente al órgano en los conflictos intersubjetivos

intereses en que éste sea parte;

2. Coordinar la resolución de procesos y procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos;
3. Supervisar que las delegaciones estatales resuelvan los procesos y procedimientos de responsabilidad con celeridad y apego a la ley;
4. Dictar normas de operación a las delegaciones estatales para eficientar la resolución de los procesos iniciados por causa de presuntas conculcaciones a la LFRSP;
5. Iniciar procesos penales contra los servidores públicos cuando su falta administrativa haya implicado la comisión de algún delito.

f) Secretaría de Fiscalización:

DESIGNACIÓN

Su titular sería designado por decisión de la Asamblea General.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

1. Llevar un seguimiento, en coordinación con la CMHCD y la SHCP de la aplicación de todas y cada una de las partidas presupuestarias establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
2. Vigilar el uso del presupuesto en las diversas dependencias y entidades del gobierno federal;
3. Realizar visitas de inspección y auditorías tendientes a comprobar el uso eficiente y honesto del gasto público;
4. Revisar y analizar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, reportando con celeridad a la Secretaría de Asuntos contenciosos aquellos casos en que se presuma la comisión de algún delito contra el patrimonio del Estado;
5. Llevar libros de glosa y cuenta pública que sirvan para realizar dictámenes anuales sobre la eficacia en la aplicación del erario público federal;
6. Llevar libros de registro sobre las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de todos los niveles dentro del gobierno federal.

g) Secretaría de Comunicación Social:

DESIGNACIÓN

Al igual que en los casos anteriores, su titular debe ser designado de manera democrática por la Asamblea General.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

1. Establecer los nexos de relación intraorgánicos e interorgánicos para el buen desempeño de las funciones del Órgano Supremo de Control;
2. Mantener informada a la opinión pública sobre los planes, programas y logros emprendidos por el órgano;
3. Organizar y ejecutar la realización de publicaciones periódicas tendientes a difundir los objetivos y métodos de trabajo del Órgano, así como al fomento de una cultura de eficiencia y probidad en el ejercicio de la función pública.

h) Coordinación de Delegaciones Estatales:

Adscrita directamente a la Secretaría General, esta unidad tendría la finalidad de establecer los mecanismos conducentes para que las funciones desempeñadas por el Órgano de Control en las delegaciones estatales se lleven a cabo de acuerdo a los planes generales y en estricto apego a la normatividad preestablecida.

Dicha estructura se puede observar en el anexo E.

5.2.3. Atribuciones y regulación

Dada la amplia gama de atribuciones que tendría el órgano propuesto, en este punto se presenta una síntesis de éstas mediante su catalogación en tres rubros esenciales: a) Atribuciones en materia de control y fiscalización; b) Atribuciones de gestión administrativa; c) Atribuciones en materia de comunicación social.

A. ATRIBUCIONES EN MATERIA DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN

1. Instrumentar los mecanismos necesarios para llevar a cabo la función controladora en las dependencias y entidades del Gobierno Federal;

2. Aplicar los procesos y procedimientos tendientes a sancionar las conductas de los servidores públicos que contravengan lo dispuesto por el marco jurídico correspondiente;
3. Realizar periódicamente, por iniciativa propia o por denuncia interpuesta por servidores públicos o ciudadanos, auditorías y visitas de inspección a las dependencias y entidades del gobierno federal;
4. Presentar demandas de juicio político ante el Congreso de la Unión por las conductas de servidores públicos señaladas en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
5. Garantizar el cabal y expedito cumplimiento de las disposiciones de control establecidas en la legislación positiva vigente;
6. Presentar denuncias penales por las conductas de los servidores públicos que constituyan delitos según lo dispuesto en la legislación represiva federal;
7. Llevar un estricto control del gasto público federal mediante un seguimiento ordenado y sistemático de la aplicación de las partidas previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

8. Llevar el registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.

B. ATRIBUCIONES EN MATERIA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

1. Mantener relaciones de coordinación con la SHCP y la CMHCD, con la finalidad de efectuar sus funciones con exactitud y celeridad;
2. Orientar así a los organismos públicos como a la ciudadanía en general sobre los procesos y procedimientos para denunciar presuntas conductas ilícitas de los servidores públicos;
3. Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el desempeño del Órgano de Control, detallando el número de las denuncias recibidas y el curso legal que se dio a las mismas;
4. Proveer a los organismos públicos de los expedientes de seguimiento y sanción de casos de responsabilidad de los servidores públicos cuando les sean solicitados.

ATRIBUCIONES EN MATERIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL

1. Difundir, en el marco de las dependencias y entidades gubernamentales una cultura de la probidad y la eficacia en el desempeño de la función pública;
2. Crear medios impresos de comunicación social dirigidos al público en general, dando a conocer el desempeño y los logros del Órgano de Control, a fin de que la ciudadanía se encuentre debidamente informada;
3. Difundir, a través de los medios de comunicación social los procedimientos de denuncia de conductas ilícitas de los servidores públicos, dando a conocer a la opinión pública el régimen de sanciones previsto por la Ley.

Dado que es característica primordial de los órganos autónomos, el contar con una regulación *ex profeso*, consideramos que la Ley del Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal debe dividirse estructuralmente, en los términos que se apuntan en el anexo F.

5.3. Propuesta de adición de un párrafo *in fine* al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La legitimación constitucional del Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal debería darse, idóneamente a través de una adición al artículo 109 Constitucional. Dicha adición consistiría en un párrafo *in fine* cuyo texto tentativo es el siguiente:

Es de interés público la creación del Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal que se encargue de vigilar la estricta observancia de lo dispuesto en esta Constitución y en la legislación reglamentaria de este Título. Este órgano debe ser autónomo respecto a los Poderes de la Unión y controlará y fiscalizará a los servidores públicos previstos en el artículo 108 de este Ordenamiento. El Congreso de la Unión dictará la Ley que regulará el funcionamiento del Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal y promoverá las reformas necesarias a las leyes que deban ser modificadas en virtud de su creación.

5.4. Reformas correlativas a otros ordenamientos

En razón de que la creación del Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal implicaría un rediseño radical de la función controladora al incorporar a la sociedad civil en su desempeño y al dotar a los ciudadanos de la posibilidad de denunciar presuntas conductas ilícitas por parte de los servidores públicos, tendrían que reformarse una serie de ordenamientos, con el fin de adecuarlos al nuevo sistema.

Tendría, en primera instancia, que delinearse concretamente el contenido de la Ley del Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal por parte del Congreso de la Unión. Las leyes ordinarias que se verían repercutidas por el nuevo sistema serían:

ORDENAMIENTO	PRECEPTOS REPERCUTIDOS
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Art. 109
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Art. 37
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Art. 3º fracc. II y demás numerales que señalen como autoridad a la Secretaría Contraloría y Desarrollo Administrativo
Ley Federal de Entidades Paraestatales	Capítulo VI (arts. 60-68)
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	Art. 2º fracc. II y demás disposiciones que consideren a la SECODAM como autoridad

A modo de conclusión capitular cabe apuntar que la creación del Órgano Supremo de Control del Gobierno Federal tendría alcances de gran magnitud, dado que no sólo se dotaría al sistema de control y fiscalización de autonomía en beneficio de la comunidad sino que se fomentaría el ejercicio de la soberanía nacional por su real depositario: el pueblo tal y como dispone el artículo 39 de la Carta Magna, eje y directriz de la conformación política de nuestro país.

CONCLUSIONES

Primera.- La función controladora sobre el ejercicio de las cuestiones públicas es una figura que se vincula históricamente con el origen mismo del Estado Liberal y se manifiesta como un contrapeso al ejercicio arbitrario del poder político por parte del sector gobernante. El control es, por ende, una institución de la democracia moderna y su ejercicio es, bajo todo Estado de Derecho una prerrogativa insoslayable de los gobernados;

Segunda.- A lo largo de la historia se han establecido diversos sistemas de control, determinados en función de la instancia que lo desempeña. Las fórmulas más generalizadas de ejercicio del control son: el control legislativo o parlamentario y el control administrativo, realizado por organismos supeditados al Poder Ejecutivo;

Tercera.- En la actualidad, nuestro país cuenta con un sistema mixto de control y fiscalización en el ámbito federal. El control legislativo es ejercido por un órgano técnico de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión (la Contaduría Mayor de Hacienda) y el administrativo, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM);

Cuarta.- El sistema de control adoptado por nuestra legislación tiende, por su propia naturaleza y condiciones estructurales a la falta de parcialidad,

dado que así los legisladores como los miembros de la SECODAM, forman parte del aparato burocrático. En este sentido, bajo las actuales condiciones, puede afirmarse que el gobierno *autocontrola y autoevalúa* su desempeño, en detrimento del ejercicio de la soberanía por parte de su depositario original: el pueblo;

Quinta.- Ante los problemas inherentes al actual sistema de control de la función pública han surgido diversas posturas políticas y doctrinarias que sostienen que ante la obsolescencia de la SECODAM como instancia controladora pueden adaptarse dos fórmulas fundamentales: a) La absorción completa de las funciones de control por parte del Poder Legislativo; y, b) La creación de un órgano de control autónomo de los Poderes de la Unión.

Sexta.- La primera de las anteriores posturas carece de validez democrática en razón de que implicaría una evidente reincidencia en el autocontrol. El presente trabajo se aúna, desde luego, a considerar la necesidad de que el control sea ejercido por un organismo autónomo respecto los Poderes de la Unión;

Séptima.- La creación de un organismo autónomo de control de la función pública en el ámbito federal debería idóneamente partir de la premisa de que el control debe ser ejercido, básicamente por la sociedad civil. Por lo anterior, el órgano Supremo de Control del Gobierno Federal no sólo debe ser autónomo sino que debe estar ciudadanizado, en tanto que sus

instancias interiores de gobierno deben constituirse, esencialmente por miembros de la sociedad civil y no por personas vinculadas con el servicio público o atadas a intereses partidistas o de élite;

Octava.- La creación de un órgano autónomo de control sería una medida acorde a los objetivos de la Reforma Integral del Estado Mexicano y tendería a resolver uno de los problemas que siguen pendientes en la agenda política de principios del siglo XXI: el combate implacable a la corrupción a través del ejercicio popular de la soberanía.

PROPUESTAS

Única.- De lo expuesto a lo largo de este trabajo recepcional puede glosarse que en el marco de la reforma democrática impulsada en nuestro país desde fines de la década de los ochenta, no sólo basta con la obtención de comicios electorales transparentes que permitan la alternancia en el poder político, sino que se requiere además que quien lo ejerza se apege a patrones claros y estrictos de probidad, honradez y eficiencia.

Atendiendo a la naturaleza misma de la función controladora y a los fines teleológicos de los Estados democráticos, reiteramos la necesidad de que esta sea ejercida por una institución autónoma y ciudadanizada, con la finalidad de obtener mayor imparcialidad y eficacia.

Consideramos también que dada la importancia que tiene el control para el correcto desempeño de las funciones de gobierno, la creación del órgano Supremo de Control no debe postergarse por cuestiones presupuestales, en razón de que el costo de la corrupción de los gobernantes supera con creces a aquél que pueda destinarse a controlarla eficiente y democráticamente. Es además prioritario ajustar las estructuras políticas, jurídicas e institucionales al espíritu del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que deposita el ejercicio original de la soberanía en el pueblo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1993
- Acosta Romero, Miguel. Apuntes de Derecho Administrativo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, T II, México, 1976
- Adam Adam, Alfredo. La fiscalización en México, UNAM, México, 1996
- Belaval, Yvonne. La filosofía de las luces, Fondo de Cultura Económica, México, 1995
- Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. Suplemento, Edit. Siglo XXI, México, 1982
- Canchola Herrera, Jesús. Triptico Constitucional Mexicano, Cárdenas Editor, México, 1985
- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Edit. Porrúa, México, 1990
- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. Plataforma electoral 1994, Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, México, 1994
- Clouthier, Manuel. Diálogos con el pueblo, Tomos I y III, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, México, 1988
- Dahl, Robert L. La Democracia Hoy, Edit. Prentice Hall, Bogotá, 1992
- Fraga, Gabino. Apuntes de Derecho Administrativo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1978
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1987
- Madrid Hurtado, Miguel de la. Modernización del Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional del PRI, México, 1982
- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1993

- Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1988
- Nohlen, Dieter. La reforma democrática en América Latina, UNAM, México, 1990
- Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para juristas, Edit. Mayo, México, 1981
- Palomar de Miguel, Juan. Glosario de terminología jurídica, Edit. Botas, México, 1962
- Peschard, Jacqueline. La Cultura política democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995
- Raynaud, Jean. El Tribunal de Cuentas, Fondo de Cultura Económica, México, 1997
- Ríos Elizondo, Roberto. El acto de gobierno, Edit. Porrúa, México, 1995
- Rincón Gallardo, Gilberto (coord.) Partidos políticos y sociedad civil, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995
- Scola, Héctor. Tratado de Derecho Constitucional, Edit. De Palma, Buenos Aires, 1987
- Scola, Héctor. Tratado General de Derecho Administrativo, Edit. De Palma, Buenos Aires, 1992
- Semo, Enrique. Historia del capitalismo en México, Edit. ERA, México, 1991
- Vázquez Alfaro, José Luis. El control de la Administración Pública en México, UNAM, México, 1996

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Agenda Penal 2000, Edit. Sista, México, 2000
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Andrade, México, 2000

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Sista, México, 2000
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Sista, México, 2000
- Ley Federal de Entidades Paraestatales, Edit. Sista, México, 2000
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Edit. Sista, México, 2000

OTRAS FUENTES

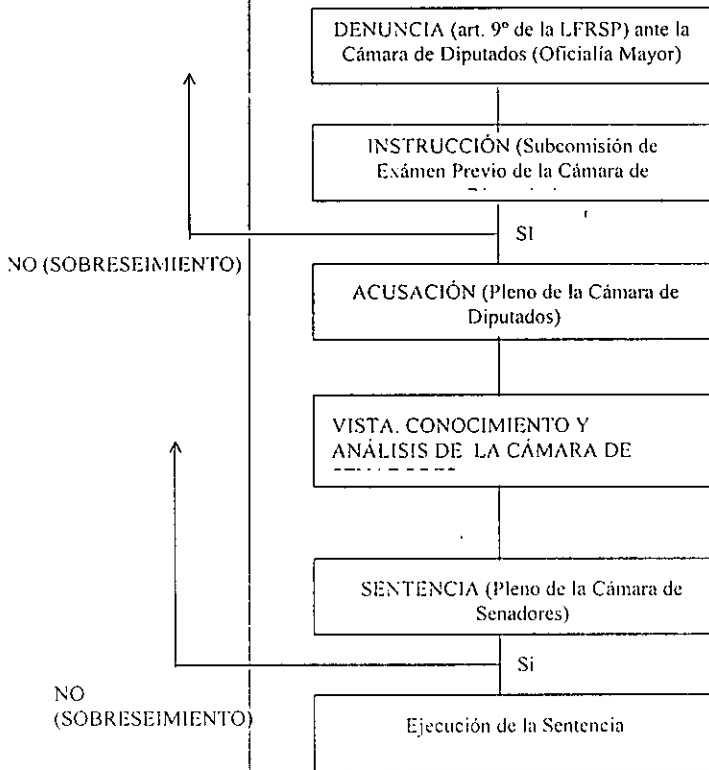
- Castillo Chávez, Miguel. " Con Fox no habría fiscalía de la federación", en Milenio Diario 26 de oct. 2000
- Diccionario Enciclopédico Cúpula, Edit. Everest, Madrid, 1990
- Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990
- El Universal, 25 de enero, 2000, Secc. A, p. 9
- Ortiz Pinchetti, José Agustín. "Fiscalizar para mejorar", en La Jornada, 16 de febrero de 1998

ANEXOS

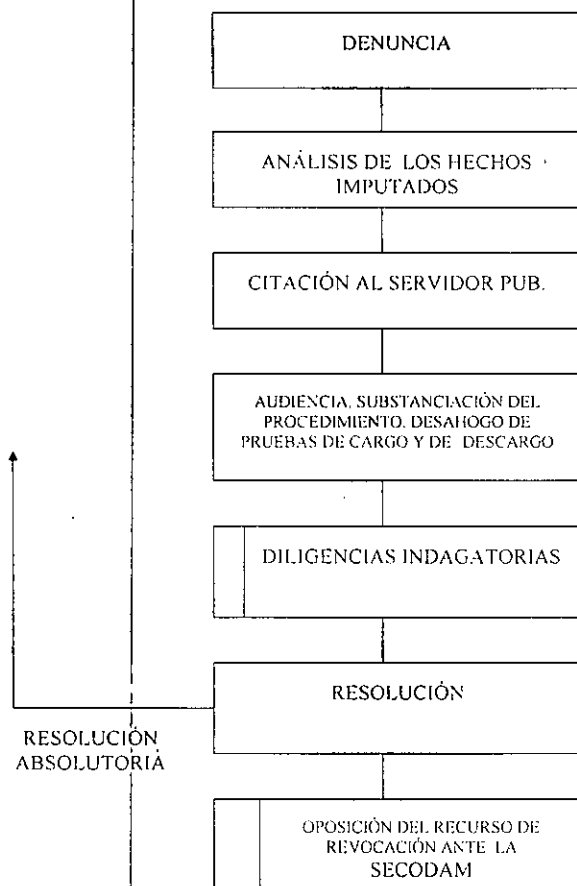
ANEXO A. CUADRO DE RELACIÓN DEL CONTENIDO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

NATURALEZA JURÍDICA	No obstante a derivar directamente de la CPEUM, su naturaleza se vincula en <i>lato sensu</i> con el Derecho Público y en <i>stricto sensu</i> con el Derecho Administrativo.
OBJETO	En términos de su numeral 1º, reglamentar el Título IV de la CPEUM en materia de: 1) Los sujetos de responsabilidad en el servicio público; 2) Las obligaciones en el servicio público; 3) El régimen de responsabilidades y sanciones administrativas; 4) Las autoridades competentes y los procedimientos de aplicación de sanciones, y 5) El registro patrimonial de los servidores públicos
SUJETOS	Los servidores públicos mencionados en los párrafos 1º y 3º del artículo 108 Constitucional y: "...todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales..." (Art. 2º LFRSP)
ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ	Todo el territorio nacional
ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ	Desde su entrada en vigor, indefinidamente
ESTRUCTURA FORMAL	90 artículos distribuidos en 4 Títulos y 8 artículos transitorios

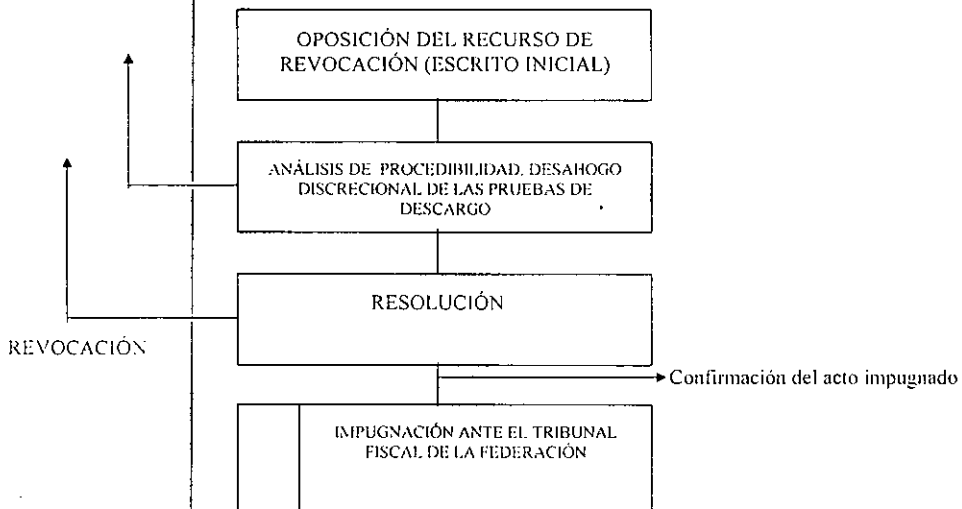
ANEXO B. GRAFICACIÓN DEL PROCESO DE JUICIO POLÍTICO



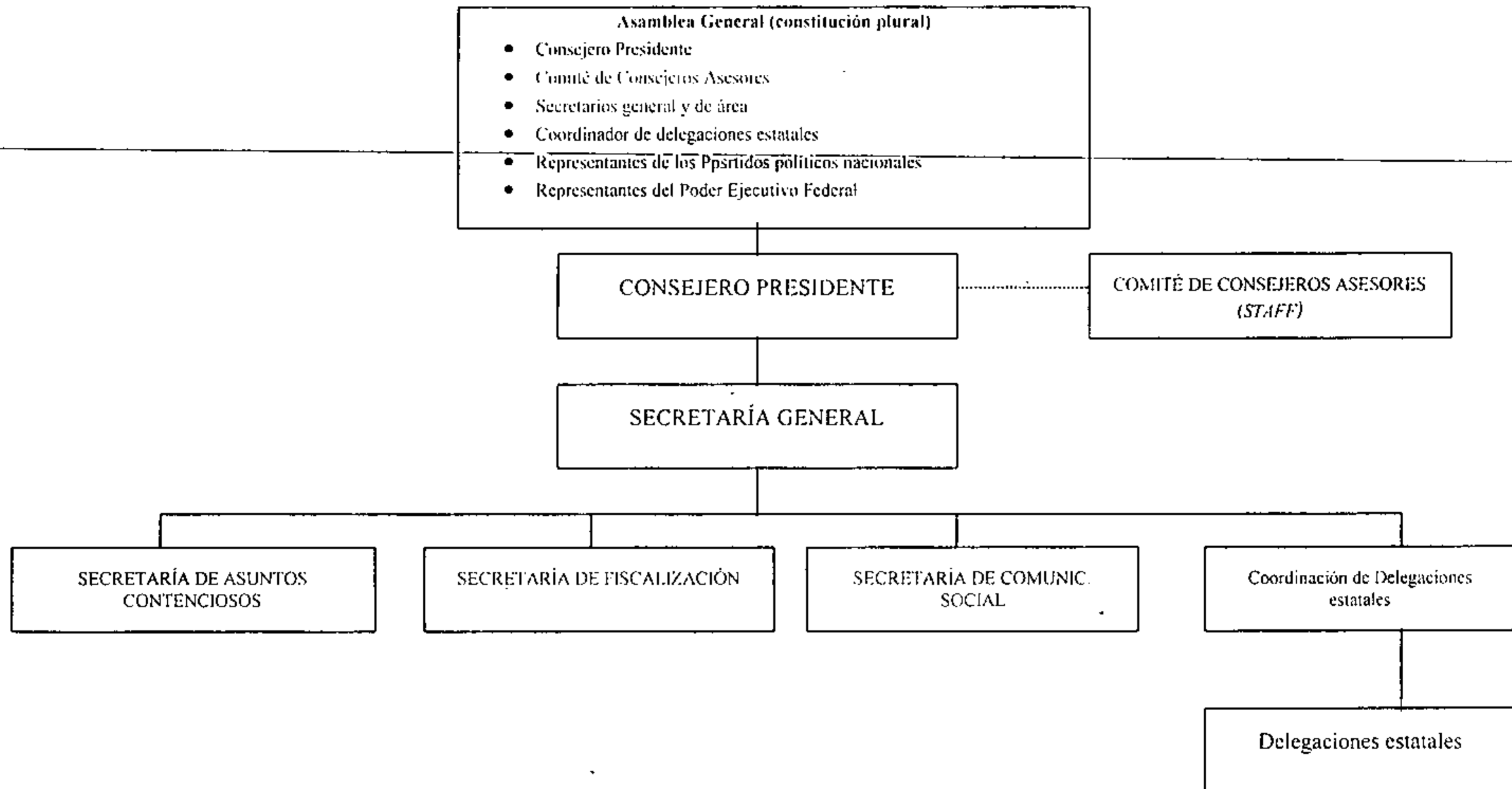
**ANEXO C. PROCEDIMIENTO JURÍDICO ANTE LA SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**



ANEXO D. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LA SECODAM ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN



ANEXO E. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PROPUESTA PARA EL ÓRGANO SUPREMO DE CONTROL DEL GOBERNO FEDERAL



**ANEXO F. ESTRUCTURA TENTATIVA DE LA LEY DEL ÓRGANO SUPREMO
DE CONTROL DEL GOBIERNO FEDERAL**

PARTE	CONTENIDO
PRIMERA	Aspectos generales; estructura orgánica; objeto de la Ley; ámbito de validez.
SEGUNDA	Atribuciones del órgano en materia de control
TERCERA	Atribuciones del órgano en materia de fiscalización
CUARTA	Atribuciones del órgano en materia de gestión administrativa
QUINTA	Distribución de competencias entre las diversas unidades administrativas del órgano
SEXTA	Procedimientos para iniciar juicios políticos
SÉPTIMA	Procedimientos de substanciación y aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos. Procedimientos alternativos para el ejercicio de la acción penal contra los servidores públicos
OCTAVA	Procedimientos para la celebración de auditorías y visitas de inspección a dependencias y entidades gubernamentales
NOVENA	Mecanismos para difundir una cultura de probidad y eficacia en la prestación del servicio público