

247



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ESTUDIO INTEGRAL DEL IMPACTO SOCIAL Y
ECONÓMICO GENERADO POR EL EJERCICIO DE LAS
ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO,
EN LA PREVENCIÓN Y COMBATE A LA
CORRUPCIÓN"

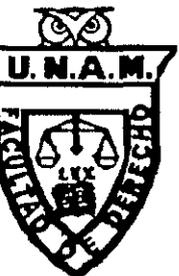
TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

EDUARDO CONSTANTINO FERNÁNDEZ DE LARA GÓMEZ

ASESOR DE TESIS: LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO



CIUDAD UNIVERSITARIA,

2001

296918



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho

Registro de Inscripción al Seminario

No. de Registro: 7347

Fecha Inscripción: 09/Septiembre/1998

No. de cuenta: 75112435 FERNANDEZ DE L GOMEZ EDUARDO

Título de tesis: ESTUDIO INTEGRAL DEL IMPACTO SOCIAL Y ECONOMICO GENERADO POR EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, EN LA PREVENCIÓN Y COMBATE DE LA CORRUPCIÓN

Autor: LIC CARLOS VIEYRA SEDANO

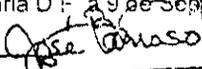
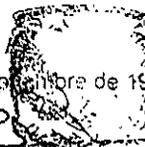
Fecha máxima: 08/Septiembre/2000

Seminario: SOCIOLOGIA

Observaciones: NINGUNA

ATENTAMENTE

Ciudad Universitaria D.F. a 9 de Septiembre de 1998

Lic. José Barroso Figueroa

Secretario General FACULTAD DE DERECHO

SECRETARIA GENERAL

A la memoria de mi padre, Don Pascual Fernández de Lara Gutiérrez, cuyo ejemplo de probidad, honradez y responsabilidad en el trabajo, nunca terminaré de agradecer.

Con amor, a Lorena y a mis hijas Jocelyn, Araceli y Rebeca.

A mi madre, Doña Esther Gómez González, que entusiastamente ha sabido alentarme para dedicar mi esfuerzo en este trabajo.

Mi agradecimiento y reconocimiento profesional y personal, al Licenciado Francisco Gallardo de la Peña, por su apoyo y enseñanzas en el Derecho.

Al Licenciado Carlos D. Vierya Sedano, por su atinada conducción y valiosa asesoría en la realización de este tema.

A todos los maestros, amigos y compañeros que me han estimulado en la realización de esta tarea.

" ESTUDIO INTEGRAL DEL IMPACTO SOCIAL Y ECONOMICO, GENERADO
POR EL EJERCICIO DE LAS
ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLLO
ADMINISTRATIVO, EN LA PREVENCION Y COMBATE A LA CORRUPCION"

INDICE

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO PRIMERO
MARCO JURIDICO CONCEPTUAL.

a) Nociones Sociológicas Fundamentales Relacionadas con el Tema 4
b) Fenomenología Social 8
c) El Estado y el Poder..... 12
d) Fenómeno de la Corrupción..... 24
e) Administración Pública..... 30
f) Que es y como se integra 34
g) Diversos tipos de Servidor Público..... 37
h) Estrategias Gubernamentales de combate a la corrupción..... 43
i) Políticas de prevención o punición..... 56

CAPITULO SEGUNDO
NOCIONES HISTÓRICAS

a) Cómo surge el Servicio Público..... 67
b) Antecedentes de los Organos de Control..... 75
c) Estructura del Sector Público..... 90
d) Condiciones Sociológicas y Jurídicas de Operación..... 105
de la Administración Pública
e) El papel actual de los Órganos de Control..... 107

CAPITULO TERCERO
**MARCO JURÍDICO DE LA SECRETARIA DE CONTRALORÍA Y
DESARROLLO ADMINISTRATIVO.**

a) Aspectos Doctrinales..... 112
b) Aspectos Legislativos..... 115
c) Constitución Política..... 124
d) Estructura Interna 126
e) Atribuciones en materia de Prevención y Sanción de la Corrupción..... 130
f) Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. 140

CAPITULO CUARTO

IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL EJERCICIO DE LAS

ATRIBUCIONES DE LA SECODAM EN LA PREVENCIÓN Y COMBATE DE LA CORRUPCIÓN

| | |
|---|-----|
| a) Causa que general la Corrupción. | 154 |
| b) Intervención de la SECODAM | 170 |
| c) Estadísticas de Sanciones (Todas desde su origen, SECODAM). | 171 |
| d) Exposición del punto de vista sobre el impacto social y económico..... | 180 |

| | |
|---------------------------|-----|
| CONCLUSIONES | 189 |
|---------------------------|-----|

| | |
|---------------------------|-----|
| BIBLIOGRAFÍA | 200 |
|---------------------------|-----|

INTRODUCCION

Contra toda lógica y ley natural, los individuos que discurren por la vida ambicionan cosechar en todo momento, sin haber sembrado. Su pretensión de éxito existencial, se basa en estrategias de influencia y tácticas de poder, preñadas de duplicidad moral y de expectativas de ganancia a corto plazo.

Son principios como el de la dignidad humana, la justicia, la integridad, etc., que exigen del individuo una constante labor de siembra interior, que a la postre fructifica en verdadero éxito personal y social, con dividendos a largo plazo.

Todos sabemos lo que etimológicamente nos enseña el vocablo: educación. "Exducare" significa conducir, o mejor aún, sacar a un individuo de un estado de ignorancia y guiarlo hacia un estado de conocimiento o posesión de la verdad hasta donde humanamente es posible, y aceptable para la recta conciencia.

En este sentido, educación tiene su equivalente en el término "formación", es decir, en dar forma a algo que no la tiene.

Bajo cualquiera de los dos conceptos, se entiende que el momento idóneo para la educación o formación axiológica, es la etapa de la niñez, e incluso de la juventud, cuando la mente humana absorbe con avidez cualquier enseñanza.

Es obvio que la aprehensión de los valores en esa etapa del desarrollo humano, ofrece mayores garantías de transformarse en actitudes sanas y conductas honestas en la mayoría de edad.

Todos los seres humanos independientemente de credos, razas, sexo o afiliación política, aceptemos como universalmente bueno y válido, para las sociedades y los individuos, el valor, por ejemplo de la integridad y honestidad

El infundir valores y principios morales en la niñez, como el respeto a la legalidad, significa como ya dijimos, la mejor garantía de forjar seres humanos poseedores de una sólida ética del carácter; seres capaces de construir una sociedad mejor, sobre los cimientos que nos legaron generaciones pasadas de hombres íntegros, que son orgullo de nuestras respectivas culturas; seres en suma, dispuestos a rechazar las conductas y prácticas de corrupción, sea ésta de la clase que fuere

Es a la doble moral, que frecuentemente detectan los hijos en los padres, el subordinado en el superior, el empleado en el contratante, el seguidor en los líderes, etc. Bien sabemos, en términos generales, que una es la pérdida social, y otra muy diferente la práctica.

Existe una razón más, igualmente importante, para proponer la educación axiológica, como antídoto de la corrupción el grado máximo de evolución madura que podemos y debemos alcanzar los seres humanos en las relaciones interpersonales: la interdependencia.

En efecto, todo ser humano inicia su vida como niño totalmente dependiente de otros. Después, gradualmente se hace cada vez más independiente tanto en lo físico como en lo mental y emocional. Por último en consonancia con las leyes de la naturaleza interdependiente, descubre que existe un sistema ecológico que la gobierna a ella y también a la sociedad. En suma, descubre que la realización plena de los individuos se logra en las relaciones con los otros, que la vida humana más eficaz se alcanza en la interdependencia.

La corrupción, es la antípoda de la interdependencia. No sólo rompe la armonía interior del individuo sino que también fractura (corrompe) las relaciones sanas entre los individuos.

Desde la perspectiva de la interdependencia, muchas acciones anticorrupción podrían

convertirse en simples reacciones, en actos tardíos o en parches “de personalidad”, que a la larga sólo dejarán intacto el problema crónico.

De ahí la necesidad de ensanchar el imperio de los valores humanos a través de la educación, a fin de facilitar a las generaciones venideras el acceso al estadio supremo de la interdependencia. De modo que toda relación comience a construirse en el interior, en el propio carácter de cada ser humano.

Cuando éste se vuelva independiente, es decir, arraigado en principios correctos, capaces de organizarlo en torno a sus prioridades vitales, entonces podrá lograr la interdependencia y construir, relaciones ricas, duraderas y altamente productivas para otras personas.

CAPITULO I. MARCO JURIDICO CONCEPTUAL

b) Nociones sociológicas fundamentales relacionadas con el tema.

La construcción conceptual de la Sociología frente a la historia que pretende analizar la concatenación causal de las personalidades, estructuras y acciones individuales estimadas culturalmente importantes, encuentra su material en las realidades de la acción consideradas también importantes desde el punto de vista histórico.

Rafael Márquez Piñero nos dice que:

Algunos autores determinan que la delimitación del concepto "Derecho Social" no se ha conseguido o, en muchos supuestos, se ha establecido equivocadamente; por ejemplo, José Ortega y Gasset, establece que Augusto Comte no aclara qué es lo que se entiende por sociedad."¹

Julián Marías, considera que:

Si en la historia se cuenta que han pasado muchas cosas sin saber con claridad a quien le han pasado, en la Sociología se ubican ciertos hechos pero sin tomar en consideración que han ocurrido, es decir, olvidando que su realidad consiste precisamente en haber acaecido.

La vida histórica y la vida social son dimensiones complicadas, y ambas son incomprensibles si no se sabe qué es vida, en su sentido

Autor citado por MÁRQUEZ PIÑERO Rafael: Sociología Jurídica Editorial Trillas México 1999 2ª Reimpresión Pág 19

primario y radical, es decir, vida humana individual.

El análisis de la vida humana en su realidad efectiva descubre la sociedad y la historia como constitutivos suyos, radicados en la vida misma.”²

Según Max Weber:

Los conceptos de la Sociología son relativamente vacíos frente a la concreta realidad de lo histórico.

Como contrapartida se registra una uniformidad de vocablos lo cual se consigue adecuando el sentido de las nociones.

Dicha adecuación se logra por medio de conceptos y reglas racionales; no obstante, la sociología intenta igualmente aprehender fenómenos irracionales, por ejemplo, los místicos, los proféticos y los afectivos mediante conceptos teóricos adecuados por su sentido.

En todos los casos la Sociología toma distancia de la realidad y sirve para el conocimiento de ella en la medida en que mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno histórico a uno o varios de estos conceptos, quedan tales fenómenos conceptualmente ordenados.

Un mismo fenómeno histórico, puede ser ordenado por uno de sus elementos, por ejemplo, como feudal, por otro como patrimonial y como burocrático por algunos más.

Además de los tipos ideales, la Sociología se vale de los llamados tipo promedio, cimentados en el género empírico estadístico; en la Sociología la construcción de los referidos tipos promedio sólo puede darse cuando se trate de diferencias de grado entre acciones cualitativamente

² Cfr. MARIAS, Julián La estructura social. Sociedad de estudios y publicaciones Madrid, España 1955 Págs 32 y 34

emejantes por su sentido.

La Sociología es una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para, de esa manera, explicarla causalmente en su desarrollo y efectos.

Por acción debe entenderse una conducta humana, siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo

La acción social, por tanto, es un acción donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo.

La Sociología trata de conceptos generales, de tipos, de regularidades y del funcionamiento de la realidad social, y consiste en el estudio de la realidad social en su carácter, en su estructura y en su funcionalidad."³

Federico Hegel, sostiene que:

El positivismo al postular como única fuente de conocimiento a la experiencia, dio lugar a la aparición de las corrientes naturalistas, que concibieron la Sociología como mera ciencia de la naturaleza, análoga a la Física y a la Biología entre otras.

La sociedad es como una realidad independiente de los seres humanos integrantes de la misma; y es un espíritu objetivo concebido como un sistema dialéctico de ideas.⁴

El ingrediente social se encuentra presente en muchas realidades del hombre, por ello el sociólogo tiene ante sí un vasto panorama del que cada quien ha recalcado los elementos que le han parecido más relevantes.

Cfr WEBER, Max Economía y sociedad Fondo de Cultura Económica, México 1974 Págs 16 y 17
Cfr HEGEL, Fedenco Filosofía del Derecho Revista de occidente Madrid, España 1970. Pág 46

Las divergencias de la orientación doctrinal, de la forma de tratar las cuestiones y de las soluciones postuladas, afectaron al objeto de la ciencia sociológica.

La razón de tanta imprecisión respecto del contenido de la Sociología y de sus problemas fundamentales, se debió a que se dieron por supuestas las nociones de sociedad y de individuo, y para ello se utilizaron conceptos poco claros y ambiguos.

El Maestro Luis Recaséns Siches, define a la Sociología como.

El estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo.⁵

Del concepto expuesto, se destaca que la Sociología se ocupa de la convivencia y de las relaciones interhumanas, mientras que otras ciencias sociales no hacen del hecho social el tema central de su estudio; por ello, la sociología tiene como temática central el investigar las relaciones y las actividades interhumanas.

La Sociología está constituida por un conjunto de conocimientos y se refieren a conjuntos indeterminados de fenómenos sociales en cualquier tiempo y lugar, siempre que dichos fenómenos guarden ciertas características similares, por ello podemos considerar que la ciencia objeto de nuestro estudio, formula sus leyes y sus conocimientos se circunscriben al ámbito de los fenómenos interhumanos.

En consecuencia, los conocimientos que forman la Sociología no están dispersos, sino que guardan una relación recíproca, guardando consecuentemente, un orden unificador.

⁵ Cfr RECASÉNS SICHES, Luis Sociología editorial Porrúa México 1994. 23ª Edición Pág 46

b) Fenomenología social.

Puede entenderse el fenómeno como cualquier manifestación material o espiritual, que se coloca en un conjunto de reglas, un modelo o un esquema, y otras veces se observa como un comportamiento, una relación o una situación concreta.

Son de muy variada naturaleza y especie los fenómenos jurídicos; hay fenómenos jurídicos primarios y secundarios.

Los fenómenos primarios, lo son en la medida en que todos los demás derivan de ellos; en una jerarquía que transite de lo general a lo particular, se encuentran en el más alto nivel de la generalidad, ejemplo de este tipo de fenómenos pudiera ser el texto de una ley.

Esta especie de fenómeno, es generador de los fenómenos secundarios, empero, con la salvedad de que el fenómeno primario, tiene a su vez origen en otros fenómenos, los cuales son las auténticas fuerzas creadoras del Derecho.

Pudiéramos ubicar como fenómenos secundarios el contenido de una sentencia, y es un fenómeno secundario porque crea una situación jurídica determinada derivada del fenómeno primario que es el pronunciamiento de la sentencia.

Los fenómenos jurídicos esencialmente, deben ser considerados como de autoridad de poder.

También se pueden dividir los fenómenos jurídicos, en fenómenos de poder y fenómenos bajo el poder

Un fenómeno de poder sería la clausura de un establecimiento comercial, y el respetar la situación jurídica que ha generado la clausura, nos ubica en un fenómeno bajo el poder, porque la voluntad individual del gobernado se somete al acto jurídico administrativo.

Max Weber señala que:

“Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esta probabilidad.

“Su origen se encuentra en una conducta que, individual en su comienzo, se transforma en un modo colectivo, por ello es necesario, que a esa conducta individual se adscriba un poder social mediante el cual y por cuya función logre colectivizarse.

El poder social en virtud del cual se colectiviza un comportamiento individual no es necesariamente una cualidad intrínseca de ese comportamiento, también puede depender de factores extrínsecos que apoyen esa conducta.⁶

Igualmente, los fenómenos jurídicos pueden ser fenómenos instituciones y fenómenos casos.

Un ejemplo de fenómeno institución sería el matrimonio, porque se ubica jurídica y socialmente dentro del rango institucional.

⁶ Cfr WEBER, Max Op Cit Págs 6 y 7

El fenómeno caso es una derivación del fenómeno institución, porque se trata de una aplicación de él, por ejemplo, la acción de evicción del comprador, tras la venta, es un fenómeno caso en relación con el fenómeno institución de la compraventa.

La Sociología general distingue dentro de ella numerosos tipos de relaciones, de cooperación, de competición y de conflicto, y dentro de estos se presentan frecuentemente situaciones que pueden dar lugar a fenómenos primarios, a fenómenos secundarios, a fenómenos de poder y a fenómenos bajo el poder, porque la realidad social permite ubicarnos y observar que hay íntima relación en toda la fenomenología jurídica.

Como ya lo establecimos en su oportunidad, los fenómenos jurídicos son heterogéneos y muy difíciles de situar dentro de una sola clasificación; motivo por el cual, consideramos pertinente hablar de fenómenos jurídicos contenciosos y fenómenos jurídicos no contenciosos.

La relación de conflicto es especialmente significativo para la sociología, por ello, al hombre social se le describe como a un hombre en conflicto, mismo que supone un proceso de interacción en el cual los hombres o los grupos contienden unos contra otros.

De lo explicado, es probable colegir que se presenten contrariedades entre individuos, entre individuos y grupos, así como conflictos entre grupos.

Como fenómenos no contenciosos, entendemos aquellos que se derivan y se observan en la relación interhumana y ante ellos, la

sociología jurídica no puede desconocer ni debe ignorar la importancia del estado contencioso de los fenómenos que investiga.

La justiciabilidad, que es el paso posible al proceso y al juicio, es el trazo característico del fenómeno jurídico en contraposición a los fenómenos regulados por los usos sociales.

Lo descrito nos recuerda la diferencia entre las normas jurídicas y los convencionalismos sociales; en el primer supuesto, cuando existe incumplimiento o inobservancia del Derecho, ha lugar a la coercibilidad; en tanto, la no observancia de aspectos o convencionalismos sociales, lo único que genera es ser mal visto o ser rechazado por el grupo social al cual se pertenece o del cual se forma parte.

c) El Estado y el poder.

Podemos considerar que la aparición del Estado nacional es relativamente reciente en la historia de la humanidad, pues emerge en el siglo XII, en Europa, cuando es identificado como una forma de organización política, a la cual surge y se va desarrollando en las sociedades de la época, conforme sus necesidades y limitaciones específicas, se consolida a lo largo de un proceso que alcanza al siglo XIX y que aún continúa avanzando en nuestros días en busca de su perfeccionamiento.

Hablar de origen, la integración y las tareas del Estado es entrar en una área polémica, en razón de la gran cantidad de acepciones generadas por los expertos en la materia, quienes pretenden describir con exactitud este fenómeno, el cual ha sido un protagonista importantísimo de la vida social, y que se hace presente en los aspectos más insignificantes de la cotidianidad mediante mecanismos de control que se renuevan de acuerdo de acuerdo con la creciente complejidad de las relaciones humanas

Para alcanzar esta importancia, el Estado, en su fase moderna, tuvo que trascender, y enterrar a las viejas estructuras políticas que le precedieron, para lo que se valió de los nuevos intereses que conformaron al Renacimiento y que ubicaron al hombre como centro del universo.

Ya en los comienzos del siglo XV fue generalizándose en Italia la necesidad de una palabra que incluyese en su significación la estructura total del Estado y abarcase integralmente, a los elementos constitutivos a los cuales se atribuía mayor preeminencia; esto es: la organización de la ciudad como entidad jurídico política y su gobierno constituido

El proceso de expansión territorial de Roma, operado sobre casi todo el mundo occidental entonces conocido, produjo también, aunque en modo imperfecto, una concomitante transformación conceptual en la terminología jurídico-estatal.

En esta larga pugna del Estado contra las añejas estructuras, el Derecho ha caminado de la mano de aquél, como una fuerza opuesta al sistema de privilegios propios de la forma antigua de organización política; el Derecho evoluciona con el Estado y se vincula con él cada día más, hasta llegar a confundirse con él, al grado de ser considerados por algunos estudiosos una misma cosa, estableciendo que **el Estado es la expresión jurídica de la sociedad.**

Resulta imprescindible destacar la importancia del Derecho como factor de organización del Estado, ya que es él quien asigna atribuciones a los entes estatales, establece sus mecanismos de acción, y les fija los límites conforme a los cuales deben conducirse en su contacto con los particulares, asimismo, él organiza a la comunidad al establecer las bases sobre las que se da su interrelación.

Para realizar sus funciones, el Estado tiene la posibilidad de imponer sus mandatos por medio de la fuerza que él mismo ha institucionalizado, y que es lo que distingue al Derecho de los otros sistemas normativos

Rafael Bielsa nos explica que:

El Estado es la organización de la nación, en cuanto es ésta una

entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio.”⁷

La generosidad de conceptos en este punto, es tan variada como los criterios que han servido de base para formularlos y al respecto, optamos por el que nos ofrece Jellinek quien define al Estado como:

“La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.”⁸

Hans Kelsen manifiesta que.

“Un Estado no constituye más que la personificación de un orden jurídico específico, el cual ha alcanzado cierto grado de centralización, por ello todo Estado no sujeto a Derecho es impensable, en virtud de que sólo existe en actos realizados por hombres y en virtud de estar determinados éstos actos por normas jurídicas, el Estado adquiere caracteres de persona moral.”⁹

El Doctor Juan Carlos Smith, en la Enciclopedia Jurídica Omeba nos ofrece la siguiente panorámica:

“Los griegos no poseyeron, en realidad un vocablo cuya significación expresase, de modo preciso, la relación en que se encontraban los territorios de la hélade respecto de sus habitantes.

“Por analogía, podemos sin embargo decir, que a la organización jurídica de una comunidad que hoy nosotros denominamos Estado, ellos designaban *polis*, concepto éste que era idéntico al de ciudad.

⁷ BIELSA, Rafael Derecho Administrativo Tomo I Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina 1964 Pág. 8

⁸ JELLINEK, George Teoría del Estado Editorial Albatros Buenos Aires, Argentina 1978 2ª Edición. Pág. 43

⁹ Cfr. KELSEN, Hans Teoría Pura del Derecho Traducción de Roberto Vernengo Edit. U N A M México 1979 Págs 314 y 315

“Es por ello que toda especulación doctrinaria acerca del Estado no era para los griegos sino un conjunto de afirmaciones en torno a la organización de la ciudad.

En forma análoga, los romanos denominaron originariamente *civitas* a la ciudad estado, empero, tomando más tarde, como objeto de la consideración filosófica también a la comunidad de individuos, usaron la designación de *res pública* para expresar con ella la cosa común, es decir, que jurídicamente corresponda al conjunto de funciones y de bienes pertenecientes a todos los ciudadanos. Más tarde utilizaron ésta denominación para expresar a la comunidad política misma.”¹⁰

Smith, continúa explicando que.

“Usáronse así los términos de *res pública* primero y de *imperium* después, no para expresar al Estado romano mismo, sino para designar al poder de mando.

“Paralelamente reserváronse las expresiones de *populus* y *gens* para denominar ya al pueblo todo, ya a un conjunto de familias integrantes de pueblo

“No obstante estas denominaciones usuales, Ulpiano y Aurelio Víctor emplearon respectivamente los términos *status reipublicae* y *status romanus* para referirse al Estado romano considerado como una entidad jurídico-política.

¹⁰SMITH, Juan Carlos Enciclopedia Jurídica OMEBA Editorial Driskil Tomo VI. Buenos aires, Argentina 1979 Págs. 816.

Durante la edad media no existió tampoco, un vocablo que expresase, en modo general, la significación jurídica del Estado. Pues las denominaciones de *civitas*, *land*, *terrae* y *burg*, empleadas a partir de la consolidación del poder feudal en Europa, representaron una traslación restrictiva de la significación romana evolucionada, al elemento puramente territorial del Estado

Por otra parte, las palabras de origen latino *regno* e *imperio*, usadas sobre todo a partir de la creación en el año 962 del Sacro Imperio Romano Germánico para designar a las grandes unidades jurídico-políticas estructuradas bajo el sistema monárquico feudal, contrastaban con el significado político de otras formas de organización estatal, tales como el régimen comunal adoptado por las ciudades italianas de Florencia, Venecia, Génova, y resultaban, por ello, inaplicables en forma genérica."¹¹

La generalización del término dio origen, paralelamente, a la generalización de su significado. La expresión *stato* comenzó así a emplearse para designar en abstracto a toda organización jurídico-política y a su forma de gobierno, sea ésta de tipo monárquico o de tipo republicano.

Hay una nueva transformación del esquema significativo, esa diferencia conceptual tiene, sin embargo, un fundamento histórico, ya que en Francia se venía usando el término *Estat* desde el siglo XIII como expresivo de determinado grupo social.

Los reyes de Francia habían pedido muchas veces su opinión sobre asuntos públicos al clero o a la nobleza, cuyas respectivas

¹¹ SMITH, Juan Carlos Op Cit Pág 816

organizaciones eran consideradas como estamentos o estados sociales

La institución de los Estados generales tuvo en Francia un pronunciado matiz político ya que la monarquía la usó como un medio para limitar progresivamente los privilegios feudales

En Alemania, en cambio, la significación del término *status* se mantuvo indeterminada durante el siglo XVIII, en tal medida que se aludía con aquél tanto al Estado en sí, como a la Corte o a la cámara de los príncipes, pero a partir de los últimos decenios del siglo XVIII, se unificó el concepto, designándose con la voz Estado a la estructura total de la comunidad política.

La profusa literatura de los siglos XIX y XX, derivada, por un lado, de la extraordinaria intensificación de las investigaciones científicas y, por otro lado, del planteo y adopción de múltiples sistemas filosóficos-políticos, lejos de unificar la significación de la voz Estado, la ha diversificado.

Concluye el Doctor Juan Carlos Smith estableciendo:

"Aparecen así las denominaciones concretas de *Stato de Firenze*, *Stato de Génova*, etcétera, en las cuales la significación del vocablo *stato* es posiblemente, la que corresponde a la constitución o estatuto jurídico.

"La adopción de la idea de Estado en este sentido, adviértese claramente ya por primera vez en la obra *Il príncipe*, de Maquiavelo.

“Posteriormente, a fines del siglo XVIII Bodin emplea la palabra *république* para referirse al Estado en general, reservando el vocablo *Estat* para aludir a una forma del Estado, es decir, Estado aristocrático o Estado popular.

“En 1302 Felipe el Hermoso, constituyó los Estados generales, institución de carácter deliberativo, integrada por tres asambleas representativas de los tres estados, el clero, la nobleza y la burguesía, que se reunían separadamente pero sin ejercer, ninguna de ellas, funciones legislativas.

“En los comienzos del siglo XVIII, Loyseau en Francia y Shakespeare en Inglaterra emplean respectivamente los vocablos *état* y *state*, en el sentido amplio que propugnaba Maquiavelo.

“En el curso del siglo XVIII, en Alemania se consolida la expresión Estado, sin duda bajo el influjo de la literatura de la ciencia del Estado, y se le designa con esta voz a la totalidad de la comunidad política.

Al final del citado siglo se termina éste proceso correspondiente a la transformación operada en la conciencia general que llevó a convertir los territorios en estados. Sin embargo, la voz Estado conserva un doble sentido cuyo rastro se deja sentir hasta nuestros días ”¹²

El Derecho Administrativo es considerado como una disciplina de la ciencia jurídica que tiene por objeto la elaboración dogmática y la reducción a sistema de los conceptos, los principios, las normas, las

¹² SMITH, Juan Carlos Op Cit Pág 817

instituciones de Derecho positivo referentes a la administración pública.

Igualmente debe ser considerada como una disciplina que se ha ido estructurando de acuerdo a la transformación del Estado y de las normas que regulan su existencia y sus relaciones con los gobernados.

Así como el Estado ha tenido diversas formas de manifestarse en el tiempo y en el espacio, los derechos de los particulares frente a él han tenido un contenido muy diverso, desde su ausencia total en los Estados absolutistas hasta su precaria existencia en el Estado liberal y el desarrollo de todo un sistema jurídico en el Estado social.

De acuerdo a lo anterior, existen diferentes enfoques de estas relaciones y de su regulación, según la época y el lugar de que se trate, siempre a partir de la concepción político-económica de esa organización de la sociedad, que conocemos con el nombre de Estado.

En los Estados absolutistas, fue imposible el desarrollo de un Derecho Administrativo al no haber sujetos de Derecho, ni derechos que pudieran ser regulados por algún ordenamiento jurídico.

La existencia de esa organización jurídico política que denominamos Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito.

En todo Estado de Derecho, la actuación de sus órganos responde a

planos y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las formas hasta la ejecución de actos concretos.

Cuando el Derecho estudia las actividades del Estado asigna diversos fines a esos propósitos, formas, medios y contenidos, en especial sobre sus fines, funciones, atribuciones y cometidos.

La determinación de los fines del Estado, repercutirá de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquellos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias.

La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes, lo cual implica la diversa concepción que de él se ha tenido, de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como la concepción filosófica política que de él se tenga, puesto que diversas corrientes han negado la existencia de fines y otros se refieren a los fines objetivos o particulares de cada estado, o a los fines subjetivos del mismo.

El fin último del Estado debe ser el bien común, denominado bien público, adoptado por el Estado, expresado en diferentes declaraciones políticas para afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los súbditos, y proveer el bien común de los mismos, establecer la justicia, o en su caso, asegurar la tranquilidad doméstica, promover el bienestar general y preservar nuestra seguridad y la de la posteridad.

El contenido de estos fines también ha variado según el tiempo y lugar, ya que algunos han considerado que se concretiza en el bienestar general, otros lo circunscriben a la moral, a la seguridad o a la libertad.

Para alcanzar los propósitos que se ha fijado, el Estado actúa de diversas maneras y en diversos campos. Ésta forma de estudiar es lo que se conoce como funciones del Estado, el Estado puede realizar funciones de regulador de actividades o ejecutor de las mismas, así como una persona puede realizar funciones de padre, hijo o estudiante, el Estado también tiene diversas formas de manifestarse.

El concepto de función del Estado no ha sido plenamente precisado, aún no se ha llegado a estructurar un concepto que en forma objetiva lo identifique.

Por ejemplo, el Maestro Gabino Fraga dice que la palabra "función" tiene un significado preciso, pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma, entendida dicha actividad como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.

El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.¹³

La expresión "función" produce dificultad en su aprehensión, pero se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado

¹³ Cfr FRAGA, Gabino Derecho Administrativo Editorial Porrúa México 1996 34ª Edición Pág 13

que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la Ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser legislativa, ejecutiva y judicial.

El poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto ha creado. Algunos autores, como Sayagués agregan una cuarta función, la constituyente, que en nuestro sistema jurídico es materia del Derecho Constitucional, conocida con el nombre de Poder constituyente.¹⁴

Don Andrés Serra Rojas, precisa:

La función del Estado debe ser entendida como los medios que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado.”¹⁵

Retomando las ideas expuestas, encontramos que en la realización de sus funciones para la consecución de sus fines, el Estado realiza diversos tipos de actividades, las cuales se han agrupado de acuerdo a sus características, en actividades de policía, de servicio y de fomento.

Cualquier actividad del Estado puede ser incluida en alguno de estos grupos, y depende de los fines que se haya propuesto para identificar una mayor o menor actividad en cada uno de ellos.

Así nos encontraremos que en el Estado liberal, la mayoría de las

¹⁴ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y otro. *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1994. Pág. 31

¹⁵ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés *Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1996. 17ª. Edición. Pág. 72.

actividades estatales se identifica con el grupo de policía, ya que fundamentalmente se circunscriben actividades del ejército, policía, justicia, salubridad y diplomacia, dejando los otros dos grupos con un mínimo de contenido.

En el Estado intervencionista, las actividades del servicio público, y sobre todo las de fomento, se incrementan considerablemente al transformarse los fines del Estado.

En nuestra opinión, la organización estatal debe basarse en una estructura jurídica, y logrará el Estado de Derecho, a partir del momento en que los integrantes de la comunidad se sometan a las normas legales, creadas para el efecto de regular la convivencia entre los individuos.

(d) Fenómeno de la Corrupción.

En una primera acepción, el término de corrupción significa “ cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola degradada o mala “¹⁶ Así, la palabra corrupción está vinculada a la idea de que existe una cierta naturaleza o manera de ser que cambia o degenera. Sin embargo, ésta es una noción tardía en la filosofía y en el pensamiento social

En los albores del pensamiento filosófico, “ el *Samkya* de la antigüedad hindú concibe a la materia como eterna y en estado de creación y destrucción constantes “. ¹⁷ Más tarde, Aristóteles utiliza el término de corrupción (*phthora*) en su teoría del cambio. Para Aristóteles, “ el cambio es siempre la sustitución de una cosa por otra, como actualización de una potencia. Cuando la forma sustituida es radicalmente distinta, hay generación desde el punto de vista de la entidad que aparece o corrupción desde el punto de vista de la entidad que desaparece. Pero la generación y la destrucción son dos aspectos del cambio” ¹⁸ De acuerdo con tal interpretación, la corrupción es un cambio radical de forma, que no entraña ninguna noción negativa

Posteriormente, con la teología cristiana la corrupción aparece asociada al mal. Parte del presupuesto de que todo es bueno, y el mal es la falta de aquella bondad o perfección. En este contexto, corromper o corromperse es una acción que priva a un ser de su esencia. La primera acepción del diccionario se remite de algún modo a esta última manera de ver las cosas. La cual, parece estar implícita en la noción de perversión, como cuando se dice que se “ corrompe a la juventud”, “ se corrompe el lenguaje ”, etc. Es decir, se corrompe algo, que de alguna manera era bueno o perfecto y se le transforma en malo e imperfecto. Aunque también está representada en el Derecho Penal por diversas figuras delictivas, como la prostitución de menores y otros actos contra la moral.

(16) Ver María Moliner, Diccionario del uso español Editorial Gredos Madrid

(17) Juan Manuel de la Mora, La Filosofía en la literatura sánscrita, UNAM, México, pág 55 y ss.

(18) Cfr C Mugler, De la génération et de la corruption. Societé Les Belles Lettres, 1966. Paris Citado por Jorge Carpizo Macgregor, en la conferencia Internacional Anticorrupción, 1993, Cancún ,Mexico

Desde luego, que este trabajo no es para explorar los significados mencionados, pero conviene tenerlos presentes para tratar de precisar que entendemos por corrupción. La concepción que nos interesa surge al menos con el estado moderno. En este sentido se refiere a quebrantar la moral de la administración pública o de los servidores públicos. ‘ En especial, hacer que un juez o un funcionario de la administración estatal obren en cierto sentido que no es debido’ ¹⁹. Es posible que este tipo de conductas tengan antecedentes muy remotos, pues no podemos afirmar que sólo surgen con el Estado moderno. Lo que se quiere decir es lo siguiente: el cohecho adquiere una supuesta justificación con el primer teórico el estado en su forma moderna.

En “ el Príncipe ”, Maquiavelo establece como primer principio la exclusión de la moral de la política. Pensaba en la conservación del objeto de la actividad política, y que la corrupción era un medio y un recurso recomendable cuando se le utiliza para ese fin. Maquiavelo estimaba admisible aplicar cualquier medio en la lucha política, por eso aprobaba la perfidia y la crueldad de los gobernantes en la lucha por el poder. Asimismo, señaló la contradicción entre las masas populares y la clase política, como la llamamos hoy.

Bajo esta concepción, el cohecho adquiere carta de naturalización en la teoría sobre la esfera pública.

Con tales ideas se defiende el ejercicio arbitrario del poder y la impunidad. Lo cual significa que el poder estatal puede estar por encima de la Ley y el Derecho. Independientemente de estas aberraciones, Maquiavelo tiene el mérito de hacernos ver que la corrupción no es un asunto de psicología individual o de actitud de un pueblo, sino que es una consecuencia de ciertos mecanismos que rigen la relación entre gobernantes y gobernados. De tal manera que no es pensable una modificación de este estado de cosas si no se modifican ciertos patrones de comportamiento que responden a la forma como se entiende el ejercicio de la actividad pública.

(19) Op. Cit. María Molner

Frente a los abusos del poder estatal, se ha erigido histórica y socialmente la cultura de los derechos humanos. Efectivamente podemos encontrar una correlación entre el ascenso del poder gubernamental y la emergencia de un conjunto de derechos y libertades que se consideran como propias del individuo humano en tanto que tal. En este sentido, los derechos humanos tienen como propósito limitar el ejercicio irrestricto del poder estatal. Los pensadores del Iluminismo, desde Rousseau hasta Kant, advirtieron que todo poder tiene unas fronteras que nadie debe transgredir so pena de caer en la barbarie. " Tocqdeville buscaba poner los medios para defender a un individuo cada vez más desamparado, ante el crecimiento de la maquinaria estatal"²⁰. La Constitución norteamericana y la Declaración francesa construyeron un paso adelante en el reconocimiento de los derechos humanos. Empero estos logros no disminuyeron la arbitrariedad ni la corrupción.

El problema de la corrupción se basa en los mecanismos de poder que la hacen posible. En los regímenes totalitarios, antidemocráticos, la corrupción funciona como una solución pragmática que le permite al ciudadano escapar, así sea de una manera circunstancial, a los controles implacables que son sustanciales a este tipo de estados. Los ejemplos contemporáneos del nazismo de Hitler o el Stalinismo permiten comprender los mecanismos que producen y reproducen la corrupción en un país. Además permiten identificar que la corrupción no sólo se realiza mediante dádivas pecuniarias, sino frecuentemente mediante " servicios " especiales o mediante conductas obsecuentes ante el hombre público,

" La corrupción es el vehículo para escapar de los controles de poder "²¹. No elimina el poder, usa indebidamente el poder. Requiere siempre de los actores: el que da algo a cambio de sortear una ley, un reglamento o una disposición y el que permite o favorece esta conducta. En principio, " la corrupción es un comportamiento en el cual interviene

(20) A. Tocqueville, *La Democracia en América*, Alianza Editorial, Madrid, pág.266 ss

(21) Ver Michel Foucault, *Un diálogo sobre el poder* Alianza Editorial, Madrid

na autoridad o un servidor público, y un particular que se beneficia de la conducta regular de aquél. Pero eso no obsta para que la corrupción también se realice en otras esferas de la vida social, como en el sector privado²²

pero en ningún país la corrupción puede ser total. En cierto modo, la corrupción es un efecto del poder despótico o totalitario. Es un resquicio que no nulifica al poder sino lo refuerza. Pero para que haya actos de corrupción debe haber reglas, disposiciones y normas que deban aplicarse a la población en general, y lo que se logra con la corrupción es una situación indebida de excepción. Así la corrupción es una conducta que vulnera el estado de derecho.

Por otra parte, la corrupción tiende a perpetuarse y a convertirse en hábito o costumbre. Cuando esto sucede, se vuelve un aditamento que acompaña las relaciones entre los gobernantes y gobernados.

La corrupción es el veneno de los Estados. Permitirla, consentirla o prohibirla es comentar las imperfecciones que atentan contra la naturaleza y los fines de los propios Estados. Combatirla sistemáticamente y prevenirla no sólo es un deber de la moral pública, sino que un imperativo de modernización política.

Hace aproximadamente treinta años que la Ciencia Política comenzó a considerar a la corrupción como un objeto de estudio a fin de establecer datos y categorías bajo el rigor del método científico. Antes sólo se había percibido a la corrupción como una serie de hechos aislados de poder. Sin embargo, a partir de esa fecha se crearon cátedras ad-hoc. Brotó en el espíritu universitario e intelectual un interés inusitado para estudiar el problema específico de la corrupción. La obra pionera " Political Corruption " de Arnold J. Heidenheimer al inicio de los años setenta, logró reunir bajo el método comparativo a los mejores científicos políticos y sociales de la época.

22) Cfr Max Weber, Ensayos de Sociología Contemporánea. Martínez Roca. México

De este esfuerzo surgieron definiciones de corrupción que la enuncian como "perversión del poder" (H.A. Braz), como " abuso de autoridad del servicio civil a fin de obtener un ingreso adicional del público" (Jacob Van Klaveren), como "conducta de servidores públicos que se desvían del interés público, a fin de servir a los intereses privados " (Samuel Huntington), como " actitud típica de sociedades primitivas o poco desarrolladas" (Koenraad W Swart) " ²³

Importante es notar que casi todas las definiciones conducen a la conclusión de la corrupción es el ocaso de la moral pública.

Después de confrontar las diversas posiciones y teorías, la mayor parte coincide e que la corrupción no es sólo una serie de actos accidentales, sino una actitud derivada de una equívoca percepción de la responsabilidad en el ejercicio del poder. Es inevitable invocar la presencia en este trabajo del gran filósofo político inglés John Locke, quien sostenía que los más grandes errores políticos nacen de la idea-común entre algunos gobernantes- de creer que tienen el poder, en lugar de considerar que sólo conducen temporalmente, en representación de un mandato.

Esta definición en la concepción del poder, necesariamente conduce a irregularidades al operar el concepto en la práctica. Por esta razón, como bien afirma Walter Lippman, "una campaña contra la corrupción en nombre del ideal de confianza no es solamente reparar lo que se ha descompuesto de algo perfecto, sino el implantar un nueva hábito de conducta de la antigua conciencia del hombre

Es responsabilidad indeclinable de los gobernantes llevar a la práctica la máxima de Cicerón de " gobernar con el ejemplo ". Ella ha sido, es y será universalmente válida como fuerza vinculante de legitimidad y de moralidad en el ejercicio del mandato público. ²⁴

(23) Jorge Carpizo Macgregor , Procurador General de la República , México, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, 1993, Cancun , México

(24) *ibidem*

Independientemente de la definición que se tenga de la corrupción o prácticas corruptas, lo que si resulta común a toda manifestación que calificamos como práctica corrupta y por tanto inmoral; es que éstas nacen ligadas al fenómeno del poder entendido éste en su extensión más general.

Si tomamos en cuenta que la corrupción se genera y reproduce a partir de todos los esquemas en que pueden operar las distintas estructuras de poder, tendremos que distinguir dos concepciones básicas al respecto.

- a) La que se considera que el individuo a través del ejercicio de su libertad o libre albedrío, puede escoger entre las conductas moral y socialmente reprochables calificadas como prácticas corruptas o el cumplimiento de ciertas normas éticas, así como sus obligaciones jurídicas y ,
- b) La concepción de que el individuo se encuentra determinado por las estructuras sociales, de tal forma que éstas limitan considerablemente su autonomía de voluntad; por lo que éste termina sucumbiendo por el determinismo de tales estructuras sociales.

) Administración Pública

Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.

De esta manera, “ la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad “. ²⁵

La administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

Acosta Romero, relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en donde, bajo el régimen de Ramsés, existía un Manual de Jerarquía; en China, 500 años a.c., existió un Manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma, también existieron estructuras administrativas. ²⁶

Es un hecho que la Administración Pública, día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello. Sociológicamente se puede considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de

(25) Osornio Corves, Francisco Javier Diccionario Jurídico Mexicano Editorial Porrúa UNAM Tomo A – CH México 1996 7ª Edición Pág 107

(26) Cfr Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Porrúa. México 1981 4ª Edición Pág 61

progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.²⁷

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina, los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México, contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de superponer la administración colonial.

Durante esta época, la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas, de la más grande importancia.

Al lado del virrey se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar la acción del virrey. A nivel central - peninsular participaban en la administración colonial el rey y sus secretarios, así como el Consejo de Indias. Finalmente, existían administraciones locales a dos niveles: a) provincial y distrital en el que participaban los gobernadores de reinos y provincias, al igual que los corregidores y alcaldes mayores, y b) local, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales.

Al consumarse la independencia nacional, el emperador Iturbide organiza la administración pública en cuatro grandes Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Internas; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina y Hacienda.

Obviamente las distintas situaciones y regímenes políticos que imperan en nuestro país, a lo largo del siglo XIX, afectan la organización y atribuciones de la administración pública, que conoce cierta estabilidad hasta el régimen porfirista.

(27) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pág. 62

Al triunfo de la Revolución mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano adopta un régimen claramente intervencionista y, a través de lo dispuesto por sus artículos 3º, 27 y 123, se compromete a proteger y promover las condiciones de vida de la población

Este esquema constitucional impondrá a la administración pública encabezada por el presidente de la República, un papel de importancia fundamental en la atención de las necesidades sociales. Sobre estas bases el 31 de diciembre de 1917 se publica la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de 1935, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).²⁸

Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, según el cual se le considera, en palabras de Gabino Fraga como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Por otra parte, el enfoque material considera, a la administración pública, siguiendo al propio Fraga, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Con la misma óptica, Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como en conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

Por su parte, Acosta Romero afirma que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público

(28) Osornio Corves, Francisco Javier Op. Cit. Págs. 107 y 108

adopta una forma de organización jerarquizada, y cuenta con:

a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos ²⁹

Sin embargo, precisa Vedel: la administración no es la única función del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo ³⁰

Así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo Mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. En cada uno de estos niveles podemos encontrar, el correspondiente nivel administrativo.

(29) Acosta Romero, Miguel, Op Cit Pág 63

(30) Cfr Osornio Corves Op Cit Págs. 111 y 112

) Que es, y Como se Integra

La administración pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

El artículo 90 de nuestra Constitución Política, precisa que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales. Dicha ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y modificada en últimas ocasiones por decretos publicados los días 28 de diciembre de 1994, 19 de diciembre de 1995, 15 de mayo y el 24 de diciembre de 1996, el 4 de diciembre de 1997, el 4 de enero y 18 de mayo de 1999 y 30 de noviembre del 2000.

De esta manera, conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la paraestatal. En la primer categoría encontramos a las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica. Por otra parte, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos, integran la Administración Pública Paraestatal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define las atribuciones de las siguientes Dependencias:

Secretaría de Gobernación,

Secretaría de Relaciones Exteriores,
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina,
Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo,
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal ³¹

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo establezca el Ejecutivo Federal (artículo 9° LOAP.).

Asimismo, se precisa que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

(31) Diario Oficial de la Federación, 30 de Abril del 2000

Asimismo, cabe señalar que la ley obliga a los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos, a presentar al Congreso de la Unión un informe sobre el estado que guarden sus respectivos ramos y de comparecer ante cualquiera de las Cámaras para explicar o aclarar algún asunto de su competencia.

Esta última obligación es extensiva para los Directores de Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria .

Entre el Ejecutivo Federal y la administración centralizada existe una relación jerárquica que subordina a ésta al poder de aquél. Dicha relación jerárquica, explica Acosta Romero, implica una serie de poderes como los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia. Estos poderes determinan una clara relación de *supra a subordinación entre el jefe de la administración pública y sus dependencias*.

Por lo que se refiere a las entidades de la administración paraestatal, " este poder no existe formalmente y sus relaciones con el Ejecutivo Federal se rigen, en primera instancia, por su Ley orgánica o por el acto jurídico que les dé origen; así como por leyes generales en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación " ³²

Cabe señalar que estas entidades se encuentran agrupadas por sectores administrativos, a cuya cabeza se hallan las dependencias centrales encargadas de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y estas entidades.

(32) Cfr Osornio Corves, Francisco Javier Op Cit Págs 113 y 114

j) Diversos tipos de servidor publico.

El poder del estado, en cualesquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental: legislativa, ejecutiva y judicial, requiere de los medios adecuados que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública

Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuándo y dónde, porqué y para que de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público. También se necesita la participación de una persona física que externé la voluntad del órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo. " La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de personas que son, en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en **funcionarios y empleados** " ³³

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad: la competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo, sólo constituirían una estructura inanimada e inexpressiva, y por lo tanto, intracendente, y por otra parte, la sola actuación de la o persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del poder del Estado

³³) Rafael Bielsa, Principios de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1966, pag 464

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano, se han planteado diferentes cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado, toda vez que no obstante que se le identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

En este contexto, el primer problema que se plantea es la delimitación de quienes son los trabajadores del Estado y, en particular, cuales son sujetos de las responsabilidades públicas, ya que la doctrina y la legislación utilizan indistintamente los términos de **trabajadores, empleados, funcionarios y servidores públicos**, además de que en el uso común también se denomina “ **burócratas** ” a quienes trabajan para el gobierno.

Al respecto el Dr. Guillermo Haro Belchez nos dice que “ En la legislación positiva mexicana encontramos una “ selva semántica ” notablemente confusa. La Constitución General de la República hace referencia tanto a **funcionarios y empleados** (artículos 89, 118), como **servidores públicos** (artículos 108, 113 y 114), o bien simplemente al término “ trabajador ” (apartado B, artículo 123 constitucional). La Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, habla de “ **Trabajadores al Servicio del Estado** ”, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, alude a esta última acepción, en tanto que otras leyes relativas a la materia como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, utiliza el concepto de “ **Trabajador del Estado** ”. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de “ **servidores de la nación** ”, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo “. ³⁴

(34) Guillermo Haro Belchez - “ La reforma de la función pública en México, Madrid, Instituto de Administración Pública, 1986, pag 206

Por nuestra parte, usamos de manera distinta las expresiones " empleado público " y " funcionario público ", para identificar a todos los trabajadores que de una manera permanente y regular mantienen una relación de servicios con el Estado

Nuestra Constitución Política utiliza los términos " empleados ", " funcionarios ", " trabajadores " y " servidores públicos ". Así tenemos que respecto del Poder Legislativo, los artículos 74 y 77 se refieren a los jefes y demás *empleados* de la Contaduría Mayor de Hacienda y de ambas Cámaras, con relación al Ejecutivo, el artículo 89 fracción II, faculta al Presidente de la República para nombrar y remover *libremente a sus colaboradores inmediatos, así como a los demás empleados de la Unión*; y en el Poder Judicial se refiere a los *empleados y funcionarios*, en los artículos 94 y 102. Por otra parte, el apartado B del artículo 123 regula las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus *trabajadores*; el 128 se refiere al juramento constitucional de los funcionarios y, finalmente, todo el Título Cuarto se refiere a los servidores públicos.

Lo anterior pone de manifiesto la gran diversidad de disposiciones que rigen las relaciones de los trabajadores al servicio del estado creando confusiones y dificultades por la falta de uniformidad en su regulación y la existencia de diversa situaciones conforme a cada grupo, así como graves diferencias entre ellos, lo cual impide hablar de un solo régimen jurídico de los trabajadores al servicio del estado

La situación descrita, que no es privativa de nuestro sistema jurídico, ha provocado que los tratadistas acusen la existencia de un gran desorden jurídico en esta materia. Al respecto Entrena Cuesta nos dice que " El concepto de **funcionario** (en su más amplia acepción, como **empleado público**) es uno de los más imprecisos de cuantos se manejan por la doctrina jurídico-administrativa, debido, de una parte, a la discrepancia entre el sentido vulgar y técnico, y, de otra, a la diversidad de criterios con que se emplea en el Derecho Positivo".³⁵

(35) Entrena Cuesta Rafael, Curso de Derecho Administrativo , Madnd, Editorial Tecnos 1982 pag 276

Con el término “ **empleado público**” se identifica al trabajador de la Administración Pública Centralizada, generalmente conocido como **burócrata**, cuya incorporación se produce en la mayoría de los casos mediante el nombramiento; y del universo de empleados públicos se diferencia a los **funcionarios** , como aquellos empleados que tienen específicamente atribuidas sus funciones en las normas legales, con facultades de decisión y dirección, de tal forma que son la vía a través de la cual se exterioriza la voluntad del órgano, como los secretarios de Estado, subsecretarios, directores y jefes de Departamento.

Por tanto desde el punto de vista laboral, el término más amplio es el de “ trabajador del Estado “, ya que implica a toda persona sujeta a una relación laboral, luego tenemos al “ empleado público “, que se circunscribe al trabajador de la Administración Pública Centralizada; y finalmente, al “ funcionario público ”, diferenciado por atributos particulares que derivan de su condición jurídica.

Independientemente del enfoque laboral que se ha expuesto, el Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982 se realizó al Título Cuarto de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la “ relación de servicios “ entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de “**servidor público**”, con el cual se identifican a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho laboral Así tenemos

que, en los términos del artículo 108 Constitucional, “se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y 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 ”

Por tanto, el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, y un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

En sentido positivo se manifiesta al respecto Guillermo Haro, cuando dice que “por lo que hace a la introducción que hace la última reforma Constitucional del término **“servidor público”** éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública. Incluyendo inclusive a los Representantes de Elección Popular, miembros del Poder Judicial, etcétera. Éste término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos como mayor precisión al universo de personas ligadas al Estado”..³⁶

A partir de la idea de servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el Derecho Administrativo.

La organización del Estado Mexicano responde a un programa vigente por que recoge las aspiraciones de la mayoría. La administración es la herramienta con que el Estado

(36) Guillermo Haro, Op Cit ,pag 213

cuenta para traducir en avances concretos el programa revolucionario, los servidores públicos son el fundamento de la administración y, por lo tanto, el elemento primordial de la acción estatal.

“ El hombre individual y socialmente considerado, es la finalidad definitiva de las instituciones, por ello el servidor público, como tal y como ciudadano, constituye la parte esencial del sector público “³⁷.

Injustamente calumniado en muchas ocasiones, el modesto trabajador al servicio del estado es el pilar de la marcha de la administración. Muchas veces su presencia no se nota, lo que se nota es su ausencia; muchas veces se ignora su empeño en servir bien, lo que se conoce es su deficiencia, casi siempre se regatea el aplauso a sus aciertos, pero no se escatima la crítica a sus errores.

En el servidor público, el gobierno mexicano ha encontrado un sector identificado con las aspiraciones reivindicatorias de las mayorías nacionales, porque proviene de ellas. Si hay servidores corruptos, no son, ni con mucho la generalidad. La existencia de algunos inmorales en la administración no autoriza a totalizar irresponsablemente.

La mayoría, la abrumadora mayoría de sus técnicos, maestros, empleados y profesionales se conducen con rectitud y hacen de su labor satisfacción de un gobierno que se precia de estar al servicio de los intereses más legítimos del país

A veces la baja productividad de la función pública es responsabilidad de quienes no hemos sabido diseñar procedimientos más ágiles y transparentes que aumenten la calidad de la gestión pública. También es producto de un frecuente desperdicio de nuestros valiosos recursos humanos.

(37) El Servidor Público y la Renovación Moral, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pag 5 México, 1984

h) Estrategias Gubernamentales de Combate a la Corrupción.

Combate a la corrupción administrativa.

La corrupción es un fenómeno que aqueja a todos los países del mundo desarrollados o en vías de desarrollo.

De igual forma afecta a todos los países con plena independencia de su forma de gobierno o régimen jurídico.

Existe una preocupación en todos los gobiernos por tratar de prevenir o combatir este fenómeno; para lo cual observamos que periódicamente surgen campañas de moralización pública que incluyen un conjunto de medidas anticorrupción, desde las de carácter legislativo, judicial y hasta publicitarias

Actualmente vivimos los tiempos de transformación y cambio en el contexto mundial. Las naciones se replantean sus propios objetivos políticos, económicos y sociales; y en consecuencia los Estados reorientan su ser y su que hacer. Hay una vertiginosa evolución tecnológica y del conocimiento. Se abren los mercados; se afirma la interdependencia, y por ello, la calidad y la competitividad toman un papel esencial en las nuevas relaciones internacionales.

La velocidad de estos acontecimientos y su impacto decisivo en la vida de los pueblos, a veces rebasa la capacidad para preverlo, y ante ellos, responder con eficiencia. Lo que ayer fue útil y vigente, hoy es obsoleto.

En esta, que es la realidad de nuestros tiempos, la corrupción como fenómeno mundial, tiene múltiples efectos para los gobiernos y sociedades de los países; para sus avances; para sus culturas y sistemas políticos. Es un factor que incide en las condiciones de pobreza y conduce al estancamiento, al darse el desvío de recursos que de otra manera podrían ser utilizados en el desarrollo. Por ello, hace al Estado

menos eficiente y reduce el alcance y la efectividad del esfuerzo social

El problema plantea cruciales interrogantes a las naciones y a las ciencias sociales. La respuesta a este desafío requiere de una perspectiva interdisciplinaria en la que participen los gobiernos, las organizaciones, los especialistas y la misma sociedad civil. Requiere de un análisis cuidadoso y de un enfoque integral que nos lleve a conocer con precisión su magnitud, sus nuevas expresiones y sus relaciones estructurales y requiere también, de decisiones valientes e imaginativas, de innovación, de organización, y de manera significativa de solidaridad y cooperación internacional.

En el marco de estas consideraciones generales del fenómeno de la corrupción, se centrarán éstas reflexiones en el ámbito del poder público, así como en la estrategia que particularmente el Gobierno Mexicano ha desarrollado para prevenirlo y combatirlo.

Es indudable que hoy por hoy, la conducción y el liderazgo gubernamental, su calidad, su oportunidad, y sobre todo su fuerza moral es fundamental para orientar los procesos de cambio; para dar certidumbre y confianza ciudadana a la ciudadanía; y también para generar, con el ejemplo, nuevas conductas y compromisos sociales que le den viabilidad, permanencia y perspectiva a los proyectos nacionales.

En este sentido, fortalecer los principios éticos en la función pública; combatir los fenómenos delictivos inherentes; y afirmar el respeto a la norma legal como eje central de todo acto de gobierno, es pues tarea circunstancial a la construcción de los estados modernos. Porque de lo contrario, estos se alejarían de su propia esencia; es decir de los propósitos de justicia, paz, seguridad, y bienestar que por mandato del pueblo deben alcanzar.

Sin embargo, estamos convencidos, que no se podría avanzar en el encauzamiento y

consolidación de una conducta superior y honesta de los servidores públicos, si se considera el fenómeno de la corrupción gubernamental como un hecho aislado, privativo de este sector y ajeno al contexto general. Ha sido y será necesario seguir abordando su combate, en toda su perspectiva; considerando el peso de todos los factores históricos, culturales, educativos, económicos y sociales que condicionan su permanencia, su resistencia, así como la aparición de nuevas y sofisticadas expresiones y modalidades.

“ Es imprescindible por ello, fomentar paralelamente la salud moral en todos los demás sectores ciudadanos; llamar a organismos e instituciones para que con participación responsable, se afirman en las prácticas empresariales, gremiales, comunitarias y comunicativas, principios de conductas firmes y congruentes, que dignifiquen su actividad, y por ende la de la sociedad misma.

Asimismo, hay que trabajar, para que desde el seno familiar, la escuela y centro de trabajo, se induzca un intenso proceso educativo que exalte los valores esenciales; y con ello se parta desde la base misma de la estructura de los países, para la formación de las conciencias ciudadanas.

De la misma forma, es actualmente obligado delimitar el acto de corrupción no exclusivamente asociado al dinero como elemento motivador de la transgresión a la Ley; aunque esta es la manifestación más antigua y arraigada. También se corrompe a cambio de poder o de status; o se atenta contra el interés de la sociedad, y contra la propia administración pública – con los consecuentes efectos socioeconómicos -, cuando los servidores públicos actúan con ineficiencia, negligencia o arbitrariedad.”³⁸

Es indudable que el desafío es enorme. Tenemos ante nosotros la responsabilidad histórica de hacer ver la honestidad y la legalidad como valores fundamentales del

(38) Vázquez Cano Luis, Subsecretario “A” Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Combate a la Corrupción Administrativa, Estrategia Mexicana*, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún México, 1993

desarrollo, el cambio y la estabilidad social. Y de afirmar una cultura nacional donde todos cumplamos el papel que nos toca en la lucha contra la corrupción. Debemos entender que no basta la punición del corrupto, es condición indispensable abatir también la nefasta complicidad del corruptor.

México, en su consolidación como Nación, ha asumido este desafío como uno de sus principales anhelos. Nuestra historia jurídico – política tiene un capítulo vasto en la conformación de un Sistema Constitucional que regule las Responsabilidades Públicas. Una de las primeras preocupaciones de los Gobiernos del México Independiente fue lograr una auténtica moral social, lo que dio arraigo a una amplia legislación sobre la materia.

De manera significativa, a partir del siglo pasado, se buscó limitar la actuación de los servidores públicos, sujetándola a un régimen superior de obligaciones, tendientes a velar por el bien de la ciudadanía; y de no hacerlo, aplicarles las sanciones inherentes.

“ Esta es una lucha de los mexicanos, esencia misma de la Reforma del Estado emprendida, y de la modernización que conlleva, del ejercicio del poder. Como la señala nuestro Plan Nacional de Desarrollo. “La auténtica democracia no se manifiesta sólo en época de elecciones, sino que se construye todos los días en el ejercicio responsable de la autoridad., lo que implica fundamentalmente, para los servidores públicos, “el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades y claridad y *transparencia en sus acciones*”.

Bajo esta clara premisa política, las acciones estratégicas en esta materia se han desarrollado hacia cuatro líneas de acción fundamentales.

La primera, referente al fortalecimiento del Sistema Constitucional de Responsabilidades Públicas, porque era imperativo adaptarlo a los nuevos tiempos; es

decir, asegurar su vigencia plena en un entorno distinto al de ayer, cambiante, y donde la presencia de una sociedad mexicana, en continua evolución, demanda de una autoridad cada vez más eficaz, capaz y honesta.

Aquí se inscriben las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promovidas por el Ejecutivo Federal, y aprobadas por el Honorable Congreso de la Unión. Siendo la última del 21 de julio de 1992, la que sienta precedentes excepcionales para que este Código Etico de Conducta, se afirme como una sólida directriz de comportamiento legal, honrado, leal, imparcial y eficiente de los servidores públicos.

El perfeccionamiento de este Código, representa para México un avance extraordinario en la lucha contra la corrupción. Hoy no solamente están normados aspectos tan importantes como son las obligaciones y las prohibiciones de los servidores públicos; los procedimientos en materia de juicio político, las sanciones aplicables; la atención de las quejas y denuncias ciudadanas sobre el comportamiento público, y el registro y el control de la situación patrimonial de quienes ejercen funciones de mando y otras críticas de trato con el público.

Ahora, se ha establecido un nuevo principio de responsabilidad que hace que los mandos directivos respondan no sólo a la legalidad y transparencia de sus actos, sino también de los del personal bajo su dependencia. También se cerró cualquier camino para quien ocupa un cargo público, utilice su posición o influencia para obtener beneficios derivados de contratos para la prestación de bienes y servicios al gobierno; de la misma forma, se reforzó y amplió la facultad sancionadora de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y la severidad de las penas administrativas, para castigar las faltas graves y evitar que quién ha incurrido en ellas, pueda reincorporarse al servicio público " ³⁹

(39) Ibidem

Es de destacarse que, complementariamente, la eficacia de este Código de Conducta, se refuerza con la aplicación de sanciones de carácter penal a cargo de los Tribunales Mexicanos, cuando la conducta ilícita de los servidores públicos, ha incurrido en los delitos que prevé el Código Penal Mexicano. Para ello, el Organismo de Control Interno del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República, tienen establecidos mecanismos de coordinación, que permiten a ambas instancias actuar con toda oportunidad, de acuerdo a la naturaleza de la falta cometida.

“ En la **segunda línea de acción** se suman los esfuerzos que el Ejecutivo Federal Mexicano lleva a cabo para reestructurar y consolidar el referido Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

Este, en la actualidad, constituye un instrumento por excelencia que da unidad, coordinación y vinculación a las políticas y acciones de gobierno, para vigilar y verificar la legalidad de los procesos de la Administración Pública; fiscalizar el uso adecuado de los recursos y bienes de la nación; promover una actuación honesta de los servidores públicos y evaluar e impulsar el mejoramiento de la gestión de la autoridad.

Su orientación eminente preventiva, lo perfila como un sistema moderno y efectivo; ya que acompaña, desde la planeación de la misma, hasta su ejecución y conclusión, a los programas y acciones en los Organismos Gubernamentales, anticipando los problemas y estableciendo oportunamente soluciones.

Aquí se implica un trabajo profundo y generalizado en todas las Dependencias y Entidades del Sector Público Paraestatal, de elevación de la eficiencia y productividad en los servicios públicos, así como el impulso a su cambio estructural; lo que se está logrando con la instrumentación del Programa General de Simplificación Administrativa. Esta es una acción de gran importancia, porque estamos convencidos de que es precisamente la complejidad de las prácticas, trámites y gestiones ciudadanas, lo que abre la posibilidad del acto de corrupción, sobre todo en las

ventanillas de atención al público.

Asimismo, se apoya en un mecanismo depurado y de aplicación cada vez más generalizado, de control patrimonial de los servidores públicos. En México este camino apuntala la confianza ciudadana, al dar transparencia al desempeño no solo de los funcionarios, sino de aquellos que desarrollan funciones de seguridad pública y manejo de fondos del Erario; quienes tienen la obligación de declarar periódica y fidedignamente, la situación y evolución de patrimonio y bienes, así como las de sus familiares directos. La Ley prevé rigurosas sanciones administrativas y penales para quien incurre en el delito de enriquecimiento ilícito “⁴⁰

En cuanto a su función revisora y fiscalizadora, el Sistema opera bajo un sistema integrado y descentralizado que le permite incidir en un amplio ámbito, dentro del Sector Público. Esto quiere decir que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), no sólo realiza selectiva y directamente programas de auditoría; sino que interactúa con diversas instancias y organismos internos y externos al Sector Público. Con los Organos de Control Interno de las Dependencias y de las Entidades Públicas del Sector Paraestatal y Federal; profesionistas interdisciplinarios y auditores externos independientes, e instancias de control de los Gobiernos Autónomos de las Entidades Federativas de la República.

Es de destacarse que el Sistema de Control ha probado su capacidad y calidad, gracias a la cual ha sido reconocido internacionalmente. Por ello, México es un país pionero en recibir del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, la facultad para que el Organismo de Control del Ejecutivo Federal verifique y audite los créditos otorgados por ambas instituciones financieras, para apoyar sus proyectos de desarrollo.

(40) Ibidem

Por lo que toca a la “ **tercera línea de acción** estratégica, el esfuerzo de nuestro país en el combate a la corrupción, ha adquirido una nueva dimensión que surge de la creciente participación que hoy tiene la sociedad en las tareas públicas. Esta corresponsabilidad es un signo característico de la Reforma del Estado Mexicano, que significa mayor colaboración entre autoridad y población, mayor intervención ciudadana en la toma de decisiones, en suma mayor democratización del poder público.”⁴¹

De aquí surgió la Contraloría Social, vigorosa institución de vigilancia ciudadana, impulsada por el Ejecutivo Federal Mexicano, que ha rescatado y encauzado las costumbres ancestrales de nuestra cultura comunitaria. Así el natural sentido crítico de la población ahora se ha transformado en conciencia, disposición y capacidad para pronunciarse sobre el desempeño de los Organismos y los servidores públicos. Para señalar errores. Para denunciar conductas ilegales, y también, para aportar propuestas y soluciones de mejoramiento de la acción pública.

En este esquema, cada ciudadano, cada usuario de los servidores públicos, cada organismo profesional, cada organización gremial, cada agrupación social, constituye un verdadero auditor social atento al comportamiento de los servidores público; y a cualquier manifestación de corrupción; el control social se convierte así en un nuevo espacio de interacción social que no sustituye, sino que amplía, completa y fortalece el control formal que ejerce la SECODAM.

A medida que avanza la Contraloría Social, incorporando la participación ciudadana en la fiscalización del trabajo gubernamental; se avanza también en la instauración de un nuevo proceso de educación y formación de quienes ejercen la función pública y quienes son destinatarios de sus acciones.

(41) Ibidem

En los primeros, porque han de someterse a un ejercicio permanente de revisión de su que hacer; de mejoramiento de la rendición de cuentas a que están obligadas, y de reafirmación de una conducta ética y responsables. En los segundos, porque al intervenir en la cosa pública, lo han de ejercer con conocimiento de causa, con información suficiente, y con juicio objetivo, para que su organización sea organizada y constructiva.

En la SECODAM ha descansado la responsabilidad de instrumentar y consolidar la Contraloría Social Mexicana; y fortalecer los mecanismos que los conforman; entre los que destaco la Atención Ciudadana.

El Gobierno Federal ha instrumentado diversas acciones y estrategias para prevenir y combatir la corrupción, algunas de ellas le ha correspondido a la SECOGEF hoy SECODAM, en términos de sus facultades reglamentarias, ejercitar dichas acciones e implantar las estrategias correspondientes, en lo personal considero que estas son tan sólo una parte de las que debiesen conformar un programa gubernamental anticorrupción, creo que hasta ahora se ha olvidado que la lucha contra la corrupción debe residir en los programas de educación de la niñez y juventud, es decir, es en la Secretaría de Educación Pública en donde recaería la totalidad de las acciones de prevención. Algunos de los lineamientos desarrollados por la SECODAM, son:

- ***Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía***
- ***Módulos y Brigadas de Atención Ciudadana***
- ***Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (Sactel)***
- ***Programa Paisano***

Programa de Combate a la Corrupción y Mejoramiento de los Servicios Públicos.

Usuario Simulado

Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, COMPRANET

Responsabilidades de los Servidores Públicos

Control Patrimonial

Verificación de Responsabilidades Administrativas

En la " **cuarta línea de acción** se enmarca el reforzamiento de la coordinación y complementariedad de las acciones del Organismo de Control del Poder Ejecutivo Federal que es la SECODAM, con la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, ahora Auditoría Superior de la Federación, que es el Organismo Superior de Fiscalización del Poder Legislativo.

Ambos órganos en el ámbito de sus competencias, responden al propósito constitucional, de que los recursos públicos bajo la responsabilidad de las Dependencias y Entidades Paraestatales del Gobierno Federal, se administren con eficiencia y honradez.

El del Ejecutivo, como ya comentamos, operando el Sistema Nacional de Control durante todo el proceso de gestión, verificando su legalidad y aplicando en su caso las sanciones administrativas que proceden; y el del Legislativo conociendo al término de los ejercicios, los resultados de la Administración Financiera Federal, comprobando si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas

Así, al control institucional, ampliado y fortalecido con la participación organizada de la ciudadanía, mediante la Contraloría Social, se suma la vigilancia del H. Congreso de la Unión, consolidando un amplio frente común de profunda inspiración democrática, en defensa de la honestidad y la legalidad en el quehacer público »⁴²

Y finalmente, el recién **Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción** que en la presente administración suscribieron el Titular del Ejecutivo Federal, el Secretario de la SECODAM, así como diversas organizaciones e instituciones en nuestro país a través de sus representantes, cuyos compromisos que asumirán, son los siguientes:

PRIMERO.- A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL

1. Mejorar los sistemas y prácticas administrativas para prevenir y combatir los actos de corrupción
2. Hacer transparente la información de la gestión pública, poniéndola a disposición de la sociedad en forma clara y permanente;
3. Sujetarse a evaluaciones que midan el grado de avance en la lucha contra la corrupción;
4. Perfeccionar los sistemas instrumentos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias;
5. Establecer o reforzar los mecanismos que se requieran para las organizaciones e instituciones firmantes, la sociedad en su conjunto, cualquier persona y los servicios públicos, que además de mejorar su calidad, eviten la corrupción;

(42) Ibidem

5. Ofrecer diversas opciones y facilidades para la realización de trámites y la prestación de los servicios públicos, que además de mejorar su calidad, eviten la corrupción;
7. Promover la desregulación, así como las adecuaciones legales que se requieran para agilizar y hacer más eficientes las acciones para combatir la corrupción y evitar la impunidad;
8. Establecer mecanismos de inducción y divulgación de principios éticos dentro de la Administración Pública Federal, así como en la sociedad, para la revalorización y respeto del servicio y del servidor público;
9. Promover la incorporación en los programas de estudio y fomentar dentro de la sociedad, una cultura ética orientada a inculcar principios y valores fundamentales para formar ciudadanos que respeten las leyes y rechacen cualquier acto de corrupción, y
10. Impulsar mecanismos que permitan incrementar la participación y vigilancias de la sociedad en el quehacer gubernamental en todos los niveles

SEGUNDO.- A CARGO DE LAS ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES:

- 1.- No participar en, ni propiciar actos de corrupción en sus trámites ante el gobierno, entre ellas mismas y con sus propios agremiados y asociados;
- 2.- Denunciar los actos de corrupción a los que se enfrenten al realizar sus trámites ante el gobierno Federal y vigilar la honesta actuación de sus propios agremiados y asociados;
- 3.- Colaborar en los programas y divulgación de las acciones establecidas para

combatir la corrupción, y

4.- Fomentar en sus agremiados y asociados, en sus familias, en sus centros de trabajo y en sus comunidad, una cultura ética que rechace la corrupción

TERCERO.- CONJUNTOS

1.- Colaborar, en sus respectivos ámbitos de competencia o de acción, en el combate a la corrupción y en la transparencia de la gestión pública, asumiendo las responsabilidades y cumpliendo las obligaciones que a cada uno corresponda,

2.-Promover el reconocimiento a conductas sobresalientes de los ciudadanos o de los servidores públicos, en apoyo al combate a la corrupción o a evitar la impunidad, y

3. Analizar y, en su caso, suscribir acuerdos sectoriales en ámbitos específicos en el servicio público.

Lo antes explicado, constituye el resultado de un largo proceso de construcción y maduración en el Ambito de la Administración Pública Mexicana, del que puede concluirse la importancia que para nuestro país significa el combate a la corrupción administrativa, actividad que hoy por hoy es consustancial el proceso de modernización y desarrollo económico, político y social de México.

Políticas de Prevención o Punición.

Todas las estrategias gubernamentales de combate a la corrupción, necesariamente estarán orientadas por determinadas políticas que se manifiestan en dos grandes vertientes: la preventiva y la punitiva.

Las políticas de prevención, en todo caso deberán inhibir las manifestaciones de todo tipo de práctica corrupta. Si la práctica corrupta constituye un problema social, entonces las políticas gubernamentales en materia de prevención tenderán a rescatar y fortalecer los valores éticos de una sociedad determinada.

El vehículo idóneo de las políticas de prevención, están en la educación de la niñez y de la juventud.

Con relación a las políticas punitivas, éstas tendrán que orientarse a ser eficaces las normas jurídicas en esta materia, lo cual también resulta de suyo importante, toda vez que éstas constituyen una clara señal de los gobiernos de combatir la impunidad.

Nuestra actual Constitución, emana del constituyente de 1917, recoge el mismo régimen de responsabilidad que había en la Constitución del 57, y con base en el cual se promulgó en el año de 1940 la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal, Territorios Federales y los Altos Funcionarios de los Estados". El Presidente Cárdenas, generalmente recordado por la expropiación petrolera y por su vocación de servicio a su pueblo, expide la ley, confirmando la grandeza de su pensamiento y obra, preocupado por los que se dedican al servicio público sean honestos, como indica la exposición de motivos de la citada ley, en donde se menciona que: "El ciudadano sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio,

el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo”⁴³

Con estos antecedentes, lo único que se quiere destacar, es la preocupación permanente en los líderes más valiosos de esta nación por vigilar el servicio público y combatir la corrupción. Es decir, la idea de lucha y combate arranca desde que somos país independiente, aunque la corrupción arranque de época atrás de nuestra independencia.

Estos antecedentes de hace más de 100 años indican que es posible y que ya se dieron generaciones que tuvieron épocas quizá más difíciles, pero que se logró gobernar con honestidad e integridad personal, destinando lo mejor de sus capacidades al servicio público.

Ahora bien, al entrar nuestro país de lleno a ser potencia petrolera y ser considerados dentro del concierto económico mundial, utilizamos un modelo económico de crecimiento que a la postre resultó negativo y que ha provocado gran parte de la crisis que estamos viviendo actualmente y cuyos costos apenas los estamos certificando, no sólo en dinero, sino también y seguramente lo más importante, desde el punto de vista social.

Uno de los aspectos más negativos que se dio fue el crecimiento de la corrupción a niveles nunca vistos en nuestro país, pues hay que aclarar, como lo hemos indicado antes, que si bien la corrupción existe y ha existido en nuestro país y lo mismo que en el resto del mundo, sobre todo en épocas de crisis y en sistemas donde uno de los valores principales a tutelar es el lucro y no el hombre, este fenómeno no había llegado a las magnitudes a que se llegó.

(43) Armienta Calderon Gonzalo, *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984 pag 17

Este crecimiento de la corrupción se vio también influenciado por la pernicioso intervención de las compañías multinacionales, que pretendían obtener rápidos negocios en un país que al contrario de ellos crecía económicamente como la espuma. Las caravanas de comerciantes de todas las nacionalidades que ofrecían lo que fuera y a quien fuera por obtener un pedido, fueron un espectáculo que quizá merezca la edición de un libro o de una película

Un país como el nuestro, con un sector público tan poderoso y diversificado, con un número importante de empresas o entidades, que representan el primer constructor de obra y el mayor comprador de cualquier producto, desde lápices hasta turbinas. Un servicio público de más de millón y medio de trabajadores con sistemas administrativos de control obsoletos, farragosos y muchas veces inútiles, que más que prevenir la corrupción la fomentan, provocó que tuviéramos el colapso que hemos vivido, y el famoso crecimiento como espuma que tuvimos desapareció también como la propia espuma.

Como la lucha contra la corrupción muchas veces se utiliza exclusivamente como bandera de campañas, no sólo en México sino en muchos países, incluidos los Estados Unidos de América, hubo necesidad de crear un programa que permitiera darle contenido, fuerza y realidad a este compromiso y que en el pasado se denominó programa de "Renovación Moral de la Sociedad", sobre el cual se empezó a trabajar en diversas áreas.

Como todos sabemos uno de los grandes riesgos es que tradicionalmente en épocas de crisis se utiliza la lucha contra la corrupción como tema importante para calmar las peticiones del pueblo, sobre todo en otros aspectos más difíciles como son el económico y el social.

Desde un principio se trató de que no sucediera lo que dice Michael Reismann en su popular libro "Remedios contra la Corrupción", de que existen en la lucha contra la

corrupción un “Código Mítico”, que se menciona y nunca se cumple y un “Código Práctico”, que no se menciona, que es un poco más liberal y que siempre se cumple. Se intenta que sólo haya un código y es el que marcan las leyes correspondientes.

También desde un principio, se sabía, y se sigue sosteniendo que la lucha contra la corrupción que se está dando actualmente en nuestro país, no es una cuestión esporádica, sino un combate permanente que ayudará a salir de la crisis de confianza del pueblo en sus gobernantes. Esta lucha, esta tarea permanente y que podríamos decir en muchos casos frustrante y agobiante, permitirá si es bien realizada, en el largo plazo, que culmine en el éxito y que exista una nueva generación de servidores públicos honrados y eficaces en donde la corrupción, en cualquiera de sus formas, se verá rechazada y sobre todo sensiblemente eliminada.”⁴⁴

El actual régimen no ha buscado “chivos expiatorios” o víctimas propicias, pues lo anterior ha sido lo común en muchas campañas, tanto en México como en el extranjero; es decir, no se trata de pan y circo. Este país y su pueblo habían llegado a un límite en donde el haber planteado una solución así hubiera causado un caos social inimaginable. Las experiencias del pasado así lo indicaban.

El entonces presidente De la Madrid fue muy consciente de ello y por eso tuvo especial cuidado en planear este programa, que fue uno de los pilares de su gobierno, tomando en cuenta el riesgo que llevaba, pues era fundamental que se tuviera éxito en él, pues de lo contrario sería un rudo golpe para la confianza del pueblo.

Para ello y en el tema de la corrupción como en todos los demás, es necesario hablarle al pueblo con la verdad y no aplicar la máxima de Sócrates, cuando expresa que:

(44) Cfr. Del Val Blanco, Enrique. Prevención de la Corrupción en el Sector Público, un Enfoque Internacional Instituto Nacional de la Administración Pública México 1993 Págs. 36 a 43

“Nuestros gobernantes encontrarán que es necesaria una dosis considerable de falsedad y engaño para el bienestar de sus súbditos”. Creemos que, muy por el contrario, es necesario una total dosis de verdad para que el sistema pueda sobrevivir.

El programa de renovación moral significó que el derecho, síntesis de la moral social, debe reflejar en las normas jurídicas fundamentales su más diáfana expresión dentro del servicio público. Por tal motivo, es obligación permanente de los gobernantes poner el ejemplo republicano y democrático en la conducción del país. A la vez, es un reto de todos los mexicanos, ya el entonces Presidente de la República lo expresaba: “El pueblo mexicano es profundamente moral y me exige que persiga toda forma de corrupción. Así lo haré gobernaré con el ejemplo”.⁴⁵

Para lograr poner en marcha el programa de renovación moral y combatir la corrupción, se precisaron varias acciones en diversos campos. La primera de ellas se refiere a los cambios jurídicos necesarios que permitieran al gobierno tener las herramientas, los instrumentos necesarios para poder actuar en todos los ámbitos de la vida nacional. En atención a lo anterior, el entonces Presidente de la República envió al Congreso de la Unión diversas propuestas legislativas que una vez discutidas y modificadas, fueron aprobadas por dicho congreso y pasaron a ser leyes a partir de enero de este año.

Entre las acciones más importantes en materia legislativa, cabe destacar las siguientes

- A. Se modificó el Título IV Constitucional para adecuarlo a la situación real del país y permitir que su normatividad estuviera en congruencia con las exigencias sociales. Este nuevo título permitió la estructuración de un nuevo orden jurídico para el servicio público, estableciendo con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que son obligaciones comunes a todo servidor público.

(45) Zorrilla Martínez Pedro G. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984 pag 63

B. Se promulgó una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es reglamentaria del Título IV Constitucional, que define las responsabilidades políticas y crea, por primera vez en nuestro país, un código de conducta o de obligaciones, que se podría equiparar al código de ética que tienen los norteamericanos, y que son las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Esta ley se moderniza mediante una vía expedita para la prevención y sanción de los ilícitos haciendo que el cometerlos no sea un negocio como en el pasado. Asimismo, esta ley contiene una nueva estructura acerca de la declaración de situación patrimonial, que la considero una importante herramienta que permitirá investigar y descubrir el enriquecimiento ilícito, una de las lacras más lacerantes en nuestro país en el servicio público. Regula, a su vez, la inveterada costumbre de aceptar y pedir regalos por parte de los servidores públicos.

C. Dentro del contexto de combate a la corrupción, la modificación del artículo 134 constitucional, que obliga a someter a concurso toda adquisición, obra pública y contratación de servicios de bienes inmuebles, con el objeto de darles normatividad homogénea y transparencia a las operaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Este artículo es básico, pues siendo el Estado el principal comprador y constructor, mucha de la corrupción existente se encuentra ahí, en las compras y en la construcción.

D. *Habiendo modificado los términos constitucionales y creada una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, era necesario hacer modificaciones a la legislación penal federal y del Distrito Federal, pues en materia de responsabilidades había sido definida desde hace más de medio siglo y ya no se adecuaba a la actualidad de nuestro país

Se definieron nuevos tipos penales que tiene como finalidad prevenir y castigar la delincuencia que afecta al patrimonio del pueblo por parte de quienes debieron administrarlo con cuidado. Así mismo, se trató de desalentar la corrupción, sus obligaciones y la obediencia al "Código de Conducta" fuera más promisorio y satisfactorio que su incumplimiento.

En ese sentido, los nuevos tipos delictivos creados permitieron abarcar la gama de ilícitos que se podrían cometer por parte de los servidores públicos actualmente.

Una de las principales innovaciones que contiene el código penal es que la sanción es proporcional, además de que existe la posibilidad de que el servidor público encausado pague hasta el triple del daño causado o beneficio obtenido.

Asimismo, se elevó la sanción penal corporal como una señal para desalentar el actuar ilícitamente.

En la medida en que lo importante es el lucro, y la moral está supeditada a la economía y en tal sentido actúa la sociedad, es muy difícil hablar de una moral que pueda ser común a todos los individuos.

Es por eso que resultó fundamental la puesta en acción del programa mexicano "Renovación Moral de la Sociedad" por parte del Gobierno Federal. El sentido del programa fue sentar las bases jurídicas de un orden más acorde con la realidad, pero siempre tomando en cuenta que la moral no se puede legislar. " 46

Se ha afirmado que las medidas preventivas de la corrupción que más éxito prometen residen en la educación moral del individuo y en la promoción de actitudes éticas en el servicio público.

(46) Cfr. Del Val Blanco, Enrique. Prevención de la Corrupción en el Sector Público, un Enfoque Internacional. Instituto Nacional de la Administración Pública. México 1993. Págs. 36 a 43.

Debemos precisar que, una cosa muy distinta es enseñar matemáticas a un niño y otra enseñarle valores morales, el niño aprende a sumar y a restar y es más fácil que entienda que el número no existe en la naturaleza, que se trata de un concepto relacional de las cosas empíricas o irreales, es decir, aprende su utilidad, pero no sucede lo mismo cuando se le trata de enseñar que es malo mentir o que no debe robar. El niño repite lo que los padres y el maestro le dicen, pero no es fácil que capte la utilidad del mensaje moral, y esto es tan difícil para los niños como para los adultos.

Estas son solo algunas interrogantes entre una multitud de cuestiones pedagógicas, políticas, jurídicas y hasta de carácter lingüístico que provocan perplejidad en el campo de la ética y en el de la desjustificación moral de las acciones.

Esta problemática adquiere un esencial significado cuando es el estado el que asume el discurso ético para justificar el contenido de su legislación, sus políticas, o en el caso concreto la existencia de programas gubernamentales de combate a la corrupción, en el que algunas veces no siempre es fácil entender la justificación moral de sus acciones y sus verdaderos fines.

Los estados enfrentan la prevención y el combate de la corrupción a través de la ley, sin embargo, una legislación por severa que sea no garantiza buenos resultados sino se atienden otros aspectos de "lege ferenda" involucrados en ésta y que condicionan su eficacia normativa, además, si convenimos que la ley es necesaria, ella misma no es condición necesaria y suficiente para fortalecer la moral de los servidores públicos sino se atienden ciertas condiciones básicas que hagan que los destinatarios de la norma acepten como intrínsecamente válido el contenido de ésta. La obediencia a la ley no puede explicarse solo por temor a la sanción, este dato externo jurídicamente relevante, no es suficiente para sostener la existencia de una actitud de aceptación moral de un deber formal, si así fuese el cumplimiento de la ley sería solo un problema de policía, se requiere que a motivación interna del individuo que obedece la norma radique en que ésta la ha reconocido y aceptado como válida moralmente.

Santo Tomás pensaba que la ley humana no debía prohibir todos los vicios, porque de ellos se abstenía el hombre virtuoso ; que la ley solo debía prohibir los más graves, de los cuales era más posible que la mayor parte de los hombres se abstuviera, esta idea clave del intuicionismo moral ilustra la importancia que tiene el que el individuo haga suya de manera voluntaria y espontánea el cumplimiento del deber jurídico al margen de cualquier consideración coactiva

Es necesario que a nivel de política legislativa se cuente con un buen diagnóstico del grado de aceptación de una legislación dada o por emitirse, lo cual puede proporcionar indicadores del grado de eficacia normativa que la misma tendrá, de la consolidación de valores y del desaliento de prácticas consideradas dentro de un determinado marco axiológico como nocivas

Un ejemplo paradójico y desconcertante lo podemos encontrar en la mayoría de los países de América latina, en la que los cuerpos policíacos están mal pagados lo que los hace más vulnerables a la corrupción, entre la que destaca la práctica "la mordida", que es la entrega de dádivas a cambio de comprar una ventaja que concede el agente policíaco. Si con el propósito de combatir esta práctica se emitiera solamente una legislación que la castigara con severidad sin contemplar otros factores causales, curiosamente la misma legislación debilitaría moralmente a los cuerpos policíacos, al fomentar en ellos sentimientos de resistencia a la ley, al percibirla como algo injusto, fortaleciendo las actitudes de justificación a su desobediencia y en consecuencia de complicidad de clase.

Un servidor público mal pagado y con enorme responsabilidad o gran poder, es probable que subjetivamente visualice la práctica de la corrupción como una necesidad de subsistencia y esto no generara en él, actitud alguna de rechazo o desaprobación moral, es más, pudiera llegar a pensar que la corrupción forma de una manera implícita una parte de su rol público, además, la exigencia de un desempeño honesto a cambio

Un sueldo precario no es racional y moralmente una posición claramente justificable para el estado, un modelo de política legislativa que decidiera combatir integralmente la mordida en las policías, eventualmente podría implicar un aumento de sueldos llevando la partida presupuestal correspondiente vía cobro de impuestos o distraendo recursos de otros programas, esta decisión podría contribuir en generar impactos no deseados en una economía maltrecha como inflación o sobrecalentamiento del sistema fiscal. De esta manera, por costos de oportunidad se podría considerar más conveniente tolerar una situación así y dejar que fueran las relaciones de mercado entre autoridad y cliente las que fijaran el monto de la "mordida", constituyéndose esta secretamente en un complemento extrapresupuestal del ingreso público y del sueldo del policía.

La formación moral del individuo no puede ser medio para otro fin, es en sí misma fin, esta idea inicial tiene que ser el paradigma que guíe la actividad legislativa del estado en su lucha contra la corrupción, esta perspectiva abre la posibilidad de una mayor reducción de los valores morales en la función pública, si se complementan con otras acciones subsidiarias que en conjunta establezcan condiciones materiales propicias para fortalecer los sentimientos individuales de repudio y desaprobación para aquellas conductas que implican violación a las obligaciones de un código de conducta, en donde los sentimientos y juicios morales de los servidores públicos, pueden a su vez desempeñar y constituirse en un fenómeno ideológico que representa una forma socialmente aceptada de ver el derecho y a la función pública y que esta se perciba como una actividad digna por que así ha sido aceptada internamente por los propios servidores públicos.

Las acciones subsidiarias deben orientarse a mejorar integralmente las condiciones del sector público, con medidas tales como el establecimiento del servicio civil de carrera, un salario remunerador, un auténtico régimen de prestaciones laborales, estabilidad en el empleo, capacitación y otras acciones que contribuyan a crear las condiciones materiales adecuadas que permitan la formación moral de los cuadros de la burocracia,

En este antecedente no sería posible inducir valores morales en individuos satisfechos o que no participan de la ideología que concibe a la función pública como la actividad digna reconocida individual y socialmente como un fin en sí misma

En México se han logrado avances sustantivos en algunas materias, figuras como el nepotismo y conflicto de intereses que adicionalmente se practicaban a la luz del día actualmente se han reducido considerablemente y no sólo debido a la existencia de una legislación prohibitiva, sino más al efecto de la práctica de ciertos valores morales que han inducido juicio de reproche y desaprobación en la moral individual de los servidores públicos. Una prueba de esto lo tenemos en el caso del nepotismo, que como hecho objetivo ha dejado de ser una costumbre en la vida administrativa mexicana y su reducción no tiene relación con el número de sanciones impuestas por este concepto las que resultan insignificantes ⁴⁷.

En conclusión, la formación moral de la burocracia como método preventivo de la corrupción, requiere que a nivel de política legislativa se adopte un marco axiológico muy bien definido que enfoque integralmente los factores causales que inciden en la distorsión de la función pública y que se desarrollen acciones encaminadas a mejorar las condiciones del servicio público, y sólo a partir de este presupuesto se puede inducir, al margen de los códigos formales, códigos éticos de conducta, que lleven a despertar en los servidores públicos juicios de reproche moral a todas aquellas conductas contrarias a las prescritas jurídica y moralmente

(47) Gallardo de la Peña Francisco, *La formación moral como requisito indispensable para prevenir la corrupción*, Asesor Jurídico del Subsecretario "A" Secretaría de la Contraloría General de la Federación México, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún, México, 1993

CAPITULO II. NOCIONES HISTORICAS

a) Como Surge el Servicio Público

Debemos precisar en primer lugar los vocablos servicios públicos desde el punto de vista gramatical. **Público** del latín *publicus* significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar. **Servicio** del latín *servitium* acción y efecto de servir.⁴⁸

Gramaticalmente el uso de los vocablos, en términos muy generales, encuadra en el concepto moderno de servicio público o como ajustadamente expresa Villegas Basalvilbaso: De los dos elementos de la locución el de naturaleza sustantiva-servicio tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva - público -, es indeterminado por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o el beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público " .⁴⁹

Uno de los conceptos o instituciones más discutidos y menos precisos en sus perfiles y en su determinación material y objetiva es el servicio público; nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés, dentro de cual llena una orientación y una necesidad muy peculiar de la organización del Estado Francés, la escisión clara entre la competencia del tribunal administrativo y el tribunal jurisdiccional. Su evolución, es en la doctrina, muy característica, lo que originalmente se consideró servicio público, posteriormente dejó de serlo y nuevos contenidos fueron ocupando el vaso de cristal de los vocablos " servicio público", sin que los autores se hayan puesto de acuerdo en aquello que con esas palabras quieren significar e inclusive, a pesar de la poca edad y

48) Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la lengua Española, 16ª ed , Madrid ,1947

49) Villegas Basalvilbaso Benjamín, Derecho Administrativo, Tomo III, Instituciones Fundamentales Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1951, pag 5

potencioso desarrollo de concepto, encontramos ya muy serios estudios acerca de la crisis de la noción del servicio público en Francia, país de origen.

En su origen lo tenemos en Francia, donde apareció como un criterio de interpretación de las autoridades administrativas de las judiciales – regla fundamental en el Derecho Público Francés-, consagrada esencialmente en la Ley de 16-24 de agosto de 1790, y en el decreto de 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos.

Esta prohibición, afirma De carail, hecha a los tribunales civiles, de conocer de los asuntos de la administración, condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.⁵⁰

Así, fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier material del contencioso administrativo.

En esas condiciones, tenemos que de una interpretación jurisprudencial destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la noción, sin que los propios tribunales franceses tuvieran la intención de determinar el concepto de servicio público.

La noción de servicio público, en consecuencia, tiene un origen inspirado, fundamentalmente, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, comentada y desarrollada por la doctrina de ese país.

No obstante lo anterior, no hay un criterio unitario sobre la existencia de esta noción y,

50) Miguel Acosta Romero, *Teoría General de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 1981, pag. 444

desde luego, la legislación francesa no parece dar una definición del servicio público

Los parámetros bajo los que se analiza esta idea, son: a) cumplimiento de una misión de interés general, b) en condiciones exorbitantes del Derecho Común; y c) bajo la autoridad y control de una colectividad pública. También parece ser un elemento del concepto francés, el que los servicios públicos se someten a un régimen de Derecho Público.

Sin embargo, la noción de servicio público ha trascendido al ámbito de ese país y se ha desarrollado con gran vigor, sobre todo, en los países de tradición jurídica latina.

En México. La noción de servicio público, ha sido desarrollada por los tratadistas de Derecho Administrativo, a cuya vanguardia está el doctor Gabino Fraga y, posteriormente, Andrés Serra Rojas y Jorge Olivera Toro. En otros Países latinoamericanos, puede verse la aportación teórica, de autores como Benjamín Villegas y Agustín A. Gordillo, en Argentina; y la obra , muy importante, de Enrique Sayagués Laso, en Uruguay

Análisis de las teorías sobre el Servicio Público.

Sentado el antecedente, que no obedeció propiamente a plasmar, en normas jurídicas, una realidad objetiva de la vida social, ni fue un reflejo de necesidades que se hubieran impuesto al juez, o al legislador, se tratará de analizar los diversos conceptos, que ha dado la doctrina del servicio público, desde luego admitiendo que " no hay quizá, noción más imprecisa que la relativa al servicio público" ⁵¹ , y que las definiciones de servicio público por otra parte no pueden ser concordantes por cuanto están sujetas a conceptos según los autores, de orden político- jurídico o político-económico, lo que produce indefectiblemente la mayor disparidad de criterios" ⁵²

(51) Villegas Basalvilbaso Op cit , pag.3

(52) Villegas Basalvilbaso Op cit , pag 5

Teorías acerca del servicio público. De la lectura de los puntos anteriores podemos desprender la existencia de tres criterios definidos, conforme a los cuales se han elaborado las distintas teorías que sin aceptación absoluta han descrito al servicio público, ellos son:

a) Criterio subjetivo u orgánico. Este criterio para distinguir al servicio público atiende a la persona que despliega la actividad: si esta es el estado o alguno de sus organismos, indudablemente nos encontramos ante un servicio público.

Tal enfoque es típico de la primera etapa de formación del concepto, en la cual existía una identificación absoluta entre el órgano y la actividad.

Al respecto, León Duguít, quien representa la posición radical de este criterio, define al estado como el " conjunto de servicios públicos que prestan los gobernantes a la sociedad. " ⁵³ Lo cual plantea que toda actividad estatal constituye en sí un servicio público, opinión que ha sido ampliamente debatida y combatida, toda vez que la actuación administrativa del estado no se limita a los servicios públicos, por ejemplo, cuando toma a su cargo una empresa industrial o un teatro, realiza tareas de vigilancia.

Como ya se mencionó, las teorías que sustentaron este criterio dejaron de tener utilidad, al pasar a ser proporcionados ciertos servicios públicos por particulares;

b) Criterio material. Atiende a la naturaleza de la actividad, la cual debe ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individualizadas. A su vez el interés general deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere de la citada actividad, la cual en sí misma constituye un servicio público; por ejemplo, la enseñanza pública, las telecomunicaciones, las redes públicas de distribución de agua, la energía eléctrica, la distribución de gasolina y de otros derivados del petróleo, etc. ⁵⁴

(53) Martínez Morales, Rafael Diccionario Jurídico Haría. Derecho Administrativo México 1996 Págs 131 y 132

(54) Martínez Morales, Rafael Op Cit Pags 133 y 134

Acerca de esta particular, Gabino Fraga afirma que: Se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad. ⁵⁵

Esta manera de concebir al servicio público deviene la irrupción de personas distintas al estado en la prestación, con lo que se abandona al criterio subjetivo u orgánico

Sin embargo, conforme a este nuevo criterio la definición de servicio público se complicó todavía más, ya que existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público y en relación con su naturaleza misma, es decir, si son o no necesidades colectivas.

En ese tenor Agustín **Gordillo**, afirma que "Con ese punto de partida, el fin del servicio público es un elemento contingente y que no sirve para caracterizarlo en un plano teórico estable ". Además sostiene que: "algunos servicios públicos no atienden una verdadera necesidad pública, sino que simplemente realizan actividades de utilidad pública" ⁵⁶

c) Criterio **formal**. Este criterio ha sido el más socorrido de los tres, ya que aún cuando no complace a todos, por ser limitante en exceso, sí alcanza una nota de infabilidad al reconocer como servicio público única y exclusivamente a los que la ley les atribuye tal carácter. Desde luego que es un enfoque muy práctico pero poco científico.

La diversidad de tareas a las que se les ha atribuido y se les sigue atribuyendo la denominación de servicios públicos, así como la controversia respecto de la división del derecho en público y privado ha impedido, a la fecha, la formulación de un concepto universalmente aceptado que pueda ser útil para distinguir esa actividad administrativa,

(55) Fraga, Gabino Derecho Administrativo Editorial Porrúa México 1996 28° Edición. Págs 176 y 177

(56) Autor citado Martínez Morales, Rafael Op Cit Pág 250

determinar el régimen jurídico que le es aplicable y señalar los organismos idóneos para su desempeño. Incluso, hay quien sostiene, como Agustín Gordillo, “ la imposibilidad lógica de lograrlo en virtud de enfrentarnos a actividades que no comparten homogeneidad en cuanto a su naturaleza, sus fines o régimen y que por tanto no pueden ser conceptuados de la misma manera.” ⁵⁷

Para los efectos del presente punto, reproducimos dos conceptos:

Servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de medios idóneos) la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida. ⁵⁸

El servicio público, es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar – de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro –, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público. ⁵⁹

Para Duguit, el servicio público es el fundamento esencial del Derecho Público. “ El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado del Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El Derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determina la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, el fundamento del Derecho Público es la regla de organización y gestión del servicio público” ⁶⁰

(57) Ibidem Págs. 85 y 86

(58) Vedel, Georges. Derecho Administrativo Editorial Aguilar. Madrid, España 1993 Pág 76

(59) Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo Editorial Porrúa Tomo I México, 1996 15ª Edición Págs, 114 y 115

(60) Acosta Romero, Op cit , pag 447

Esta teoría, se ha criticado porque confunde toda la actividad del Estado con los criterios públicos.

Para Jéze, " la idea de servicio público está relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto del servicio público con el del régimen jurídico que lo regula, estima que el servicio público se da en los casos en que para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de Derecho Administrativo.

Adolfo Posada, concibe el servicio público en relación a la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La Administración Pública es un sistema de servicios caracterizado por el fin o los fines que se presten o se utilicen

Hay autores que niegan toda noción de servicio público, como Brthélemy " no considero como un progreso doctrinal la afirmación de que el elemento superior a toda organización administrativa reside en la noción de servicio público. No hay una noción de servicio público, por que no hay una forma única de servicios públicos, sino formas muy variadas que implican profundas diferencias. Los servicios públicos están sometidos al derecho común todas las veces que éste no haya sido derogado por textos contrarios " ⁶¹

Si se condensan las ideas anteriores, se tiene que los caracteres, más importantes del servicio público son:

1. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.

(61) Acosta Romero, Op cit , pags 447 y 448

3. La actividad puede ser realizada por el Estado, o por particulares (mediante concesión).
4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico, que es el Derecho Público.

Concepto de Servicio Publico

“Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por particulares (mediante concesión).

El contenido del concepto de servicio público que antes enunciamos, desde luego no es inmutable, ni mucho menos agota todas las posibilidades. pues un idea tan general y cambiante como es la necesidad básica o fundamental de la población, necesariamente variaría de acuerdo con sus circunstancias históricas, de oportunidad política, espacio- temporales -, y aún se diría, de ambiente y climatológicas.

El establecimiento, organización, transformación y supresión de los servicios públicos, tiene finalidades diversas, pero están interrelacionados.

El establecimiento y organización, debe ser a cargo, generalmente, del Estado- y se afirma que generalmente-, porque hay actividades de los particulares que tocan la frontera del servicio público que determina que una necesidad de interés público, o colectiva será satisfecha mediante un procedimiento sujeto a un régimen jurídico especial. “ 62

(62) Acosta Romero, Op cit , pag 450 y 451

) Antecedentes de los Órganos de Control

Al hablar de la historia de la Contraloría y del control interno en México es referimos desde luego a los antecedentes que sobre el control interno han existido a través de nuestro devenir histórico; es tratar de comprender lo que constituyen actualmente nuestros sistemas de control a través del conocimiento de los diversos medios, órganos y sistemas que han existido para la vigilancia y regulación de las múltiples fases de la Administración Pública.

La historia del control interno en México debe abarcar no sólo el conocimiento directo de los antecedentes inmediatos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), sino todos aquellos sistemas y órganos que en diferentes épocas han tenido a su cargo esta función del Estado, aunque desde el punto de vista específico del control preventivo y no del control posterior, pues la investigación y desarrollo de este último asumiría otro aspecto de la historia del país: desde los antiguos Tribunales de Cuentas del Derecho Indiano hasta la constitución y funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados, hasta llegar actualmente a la Auditoría Superior de la Federación.

La historia del control preventivo, del control interno de la administración o del autocontrol del Poder Ejecutivo entraña pues el conocimiento de las facultades, funciones y resultados de su desempeño, de aquellos que han tenido a su cargo el ejercicio del control desde los calpixque y el Cihuacóatl de nuestra civilización azteca hasta los comisarios públicos, delegados de Contraloría en el sector público, contralores internos de dependencias y entidades, y unidades administrativas que integran la estructura orgánica de la (SECODAM).

Se ha dicho que " la formación del alma nacional de todo pueblo está en función del conocimiento de su historia, pues su olvido podría hacernos sentir sobrepuestos en

nuestra misma Patria " ⁶³, por ello, la mejor manera de entender las razones de la existencia de nuestras actuales instituciones administrativas y legales sobre el control interno es conocer adecuadamente los antecedentes y evolución de las que les han precedido, ya que tales instituciones no surgen espontáneamente sino como fenómenos sociales, y siempre son consecuencia de las necesidades de los pueblos y de su desarrollo.

En cuanto a sistemas y órganos de control, nuestra historia resulta sumamente rica. Por esta razón, para obtener una mejor comprensión del Sistema Nacional de Control que ahora se encuentra bajo la dirección y coordinación de la SECODAM, resulta conveniente acudir a los testimonios de nuestra historia sobre esta materia.

La Contraloría, que por primera vez surge como Secretaria de Estado en las estructuras de nuestra Administración Pública, existió como departamento autónomo de 1917 a 1932, y ha tenido numerosos y diversos antecedentes desde las antiguas civilizaciones indígenas que poblaron nuestro territorio.

Consecuentemente, para el cabal conocimiento de esta institución, se presenta este estudio de investigación y clasificación de sus antecedentes, dividiendo su desarrollo en las siguientes cinco partes: La primera, que comprende los antecedentes prehispánicos y la época colonial; la segunda, que corresponde a la organización y control de la Hacienda Pública en el México Independiente, entre 1824 y 1917; la tercera, que contiene la historia del Departamento de Contraloría entre 1917 y 1932; la cuarta, que abarca lo que podría denominarse etapa de la dispersión del control entre los años de 1933 y 1982, y la quinta, que trata propiamente sobre la SECODAM.

Esta última parte, se realiza también un análisis con otra institución similar que ejerce el control de índole conclusivo o a posteriori, y que es la Contaduría Mayor de Hacienda, en su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados.

(63) Miguel Macedo S , Prólogo a El derecho de los aztecas de J Kohler, traducción del alemán por Carlos Rovalo y Fernández, edición de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México, 1924, p x

En la Primera Parte se hace un análisis de los antecedentes prehispánicos, referidos particularmente a la organización de los aztecas, y de los complejos sistemas, estructuras y funcionarios que intervinieron en el control administrativo durante los 300 años de la Colonia.

Antecedentes Prehispánicos

Respecto a la organización indígena, debe destacarse que a pesar de los rudimentarios métodos administrativos existían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos bajo el control de los calpixque, de los hueycalpixque y del Cihualcoatl, funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca y que constituían la Hacienda Pública; auxiliados con la intervención de jueces, así como por amplias medidas de previsión para evitar malos manejos y desviaciones en las conductas de los funcionarios, y severas sanciones que en los casos de corrupción llegaban hasta la pena de muerte.

“ La Hacienda Publica, estaba bien determinada y su máxima autoridad era el cihualcoatl, del que dependían el huelcalpixqui o calpixqui mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpixque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos.”⁶⁴

“ También llevaban el control general de todos los tributos que formaban la hacienda publica y cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, por lo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues estos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien publico estaba determinado, lo que indudablemente demuestra un gran avance administrativo para aquella época y sobre todo en aquellas circunstancias ”⁶⁵

Lo anterior indudablemente que constituye un antecedente directo de lo que sucede

(64) Alfredo López Austin, “la Constitución Real de México, Tenochtitla” UNAM, México, 1961 pags 127 y 128

(65) Alfredo Chavero, “México a través de los siglos”, tomo I libro cuarto capítulo XIII, pag 622

actualmente, puesto que se supone que el presupuesto del que dispone la administración pública federal esta determinado para diversas actividades y únicamente debe dedicarse precisamente a esa actividad, para lo cual existen organismos de control que se citarán en el desarrollo del presente trabajo y que en aquella época le correspondía al cihuacóatl

“ Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, si no era grave el caso, los amonestaban sus compañeros y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba lo que era una gran afrenta, pero si la falta era importante, desde la primera, el rey los destituía, y si cometían una gran injusticia, mandaba darles muerte. “ ⁶⁶

Este aspecto merece especial mención, ya que es el antecedente directo de que las sanciones que se imponían en la época prehispánica, fueron recogidos por la ley, que se encuentra vigente a partir del primero de enero de 1983, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como son: la amonestación, la destitución y la inhabilitación para desempeñar algún cargo o comisión dentro de la administración pública.

Época Colonial

Los sistemas administrativos de la época colonial, por lo contrario, eran sumamente complicados, pues existían numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y vigilancia de la Hacienda Real. En esta misma época, destacan dos diversas etapas la comprendida desde la consumación de la Conquista hasta el siglo XVIII, y la que se inició con motivo de la Ordenanza de Intendentes emitida en 1786, con el advenimiento de la Corona española de los Borbones, y que incluyó, por ende, la aplicación de ciertas reglas de influencia francesa.

En esta época se advierten remotos antecedentes de algunas de nuestras actuales instituciones, pues en cuanto a la obligación de los servidores públicos de realizar una

(66) Alfredo Chavero, ob cit nota 2 capítulo XIII, pag 655

declaración patrimonial en el manejo de los recursos reales se daba la actuación colegiada de los denominados oficiales reales (contador, tesorero, factor y veedor),⁶⁷ los que tenían la obligación de declarar sus bienes antes de iniciar sus funciones, según

inventarios que debían depositar en la Caja de las Tres Llaves “; así también, respecto de los actuales comisarios existían ciertos funcionarios que bajo esa denominación apoyaban de manera auxiliar a los mencionados oficiales reales en el manejo y control de los bienes de la Corona

“ La toma de posesión, tenía como complemento, la realización de un inventario de los bienes existentes en el arca de tres llaves, tanto en numerario como en escrituras de deudas. En el siglo XVIII, según afirma Escalona, se acostumbraba hacer otro inventario jurado de los bienes que poseía el nuevo oficial real al entrar al uso del oficio “⁶⁸

Otros medios de control fueron las instrucciones y las confirmaciones reales, que podrían identificarse con lo que actualmente se denomina la normatividad del control, y de manera particular en lo relativo al control de los servidores públicos y a la regulación y existencia de las visitas y juicios de residencia.

“ Las Visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general o bien la gestión de un funcionario determinado”⁶⁹

“ El juicio de residencia, o simplemente residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo.

(67) Veedor Antecedente de lo que actualmente se conoce como contralor.

(68) Sánchez- Bella Ismael, *La Organización Financiera de las Indias*, citada en el Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y SECOGEF, México , 1984

(69) Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, pag. 31, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y SECOGEF, México , 1984

Se dividía en dos partes. En la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las llamadas que interponía los particulares ofendidos para obtener de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado ⁷⁰

Algunos investigadores y estudiosos sobre la materia afirman que estos últimos constituyen los antecedentes directos de los juicios y procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, que en nuestro sistema jurídico vigente, se maneja como juicio político, declaración de procedencia y procedimientos de responsabilidad administrativa.

Es cierto que no podemos negar a los juicios de residencia un lugar en los antecedentes históricos sobre las responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos en nuestro país, pero también que las instituciones jurídicas deben responder con propiedad a las épocas en que fueron creadas y desarrolladas, y no puede históricamente pretenderse, como han afirmado, algunos investigadores, que exista ni menos aún que deba existir una comparación entre el juicio de residencia como surgió y funcionó en la época colonial y lo que ahora sucede en una organización en que las necesidades y la forma de ejercer las funciones acusan diferencias muy marcadas.

México Independiente

En este capítulo, se hace un desarrollo de la organización y control desde el año de 1824 (inicio de nuestra constitucionalidad formal) hasta 1917, poniéndose de relieve el control específico de las responsabilidades de los funcionarios públicos en aquel periodo de nuestra historia.

Así, en este periodo histórico, el control fue manejado primeramente en un Departamento de Cuenta y Razón, después por la Tesorería General de la Federación,

(70) ibidem pag 24

por una Dirección General de Rentas, por los comisarios y subcomisarios de Hacienda Federal en los Estados, hasta llegar a la creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa como una dependencia de la Secretaría de Hacienda en el año de 1910.

En lo tocante a las responsabilidades de los funcionarios públicos, se presenta un breve análisis de su reglamentación, desde la Constitución de Apatzingán de 1814 (por su importancia entre los documentos constitucionales de México, no obstante no haber tenido vigencia formal), hasta la Ley de Responsabilidades de 1896, analizando desde un punto de vista genérico los enfoques que los diversos dispositivos, a nivel constitucional y de leyes secundarias, fueron dando a la regulación de las responsabilidades, en un principio con la, relativa permanencia de los juicios de residencia, hasta llegar a los cambios surgidos al respecto en la Constitución de 1857 y reglamentados en la Ley de Responsabilidades de 1870 por el presidente Juárez.

Cabe hacer notar qué, aun cuando el análisis jurídico y específico de las responsabilidades; no pertenece con propiedad a la historia del control administrativo, no podría interpretarse de manera cabal la concepción histórica del control interno en nuestro país si no se hiciera, referencia, al menos someramente, a los modos y métodos con que se actuó en este periodo en lo referente a las responsabilidades y sanciones de aquellos que han tenido a su cargo el ejercicio de las funciones públicas.

La Tercera Parte, que comprende de 1917 a 1932, corresponde a una etapa breve en cuanto al tiempo, aunque trascendente en cuanto al órgano que durante ella se creó y funcionó con el fin de lograr un perfeccionamiento de los sistemas públicos de control interno.

En el año de 1917 se creó el Departamento de Contraloría General de la Nación en el año de 1917; su reestructuración y cambio de denominación se realizó en 1926 como Departamento de Contraloría de la Federación, y su extinción a partir del año de 1933.

Este Departamento dotado de la necesaria autoridad e independencia, que constituyó un guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondeos públicos y administración de patrimonio nacional.

En el Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional, publicado por el Departamento de Contraloría en 1921, se señalaba: " En efecto, la institución de la Contraloría tuvo un gran fin moral " ⁷¹

Un dato que revela la autonomía con que se pretendió manejar dicho órgano respecto de las demás dependencias del Poder Ejecutivo es que a pesar de haberse originado, su creación según reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, durante los quince años de su existencia sus facultades y atribuciones estuvieron determinadas en dos Leyes Orgánicas propias (de 1918 y 1926) con sus respectivos Reglamentos.

La importancia de este Departamento radica en que además de ser el antecedente histórico directo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo constituye el primer esfuerzo en la evolución del control administrativo de nuestro país para unificar los sistemas y procedimientos del control respecto de los recursos y bienes de la Nación.

Bajo su égida, se ordenaron las facultades de fiscalización y vigilancia de los gastos públicos; en materia de contabilidad y glosa se precisaron atribuciones para la formación de la cuenta anual de la Hacienda Pública, se dieron pasos importantes en el inventario y cuidado de la administración de los bienes inmuebles nacionales así como en la atención y custodia de los fondos, valores y bienes muebles, y más aún, se inició propiamente la institucionalización del servicio civil. La Cuarta Parte se ocupa de un periodo que duró cincuenta años, en los que el control, con la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación, se concentró de nuevo; por una parte en la Secretaría de Hacienda, y por otra, a través de constantes reformas legislativas,

(71) Contraloría General de la Nación, Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional, México, 1921, p. 15

se fue dispersando, hasta ubicarse en cinco diferentes Secretarías de Estado (Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas patrimonio Nacional) y en las dos procuradurías (General de la República y General de Justicia del Distrito Federal).

Esta etapa, de 1933 a 1982, aún con las ventajas de los sistemas de control establecidos durante su desarrollo, fue desorbitada debido al desarrollo de nuestro país en lo económico, político y jurídico, al grado que las complejidades de la Administración Pública en sus dos grandes vertientes central y paraestatal, como acertadamente lo señaló en 1982 el entonces presidente De la Madrid, hacía necesario adoptar nuevos sistemas de control mas adecuados para la normatividad, vigilancia, funcionamiento y operación de las unidades de control de la Administración Pública Federal, sin relevar, por otra parte, a las demás dependencias y entidades de aquellas funciones de control y supervisión que les fueran propias.

Así pues, los testimonios de nuestra historia, en sus ricos antecedentes sobre el control interno, fueron de alguna manera causa y motivo de la creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como órgano globalizador del control, entendido este fundamentalmente en su fase preventiva, para distinguirlo del control conclusivo que por antonomasia y de acuerdo con las tradiciones administrativas de nuestro país corresponde al Poder Legislativo.

Al hablar de esta época, se describen los cambios suscitados en cuanto a la regulación de control de las responsabilidades de los servidores públicos, pues en este período se emitieron las Leyes de Responsabilidades de 1940 y 1980 que vinieron a reglamentar las modificaciones que sustancialmente habría sufrido la Constitución al respecto, entre 1857 y 1917, y que habían permanecido sin adecuada, regulación durante 23 años.

Es en esta etapa cuando se instituye la obligación legal de todos los servidores públicos de presentar declaraciones de bienes al inicio y término de sus gestiones; se pretenden regular las faltas administrativas para, distinguirlas de los delitos en el servicio publico,

y se introduce en el sistema jurídico mexicano la figura jurídica del "enriquecimiento inexplicable", actualmente "enriquecimiento ilícito".

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1° de enero de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) a la que, con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Concretamente en el artículo 32 bis, (actualmente 37) adicionado a la propia Ley en la forma antedicha, se le confirió, a través de dieciocho fracciones, el despacho de los asuntos concernientes a las funciones mencionadas.

Esta Secretaría, al surgir a la vida pública del País con criterio de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría que fungió de 1917 a diciembre de 1932, y aún cuando en sus funciones se otorga gran relevancia al control preventivo, no obstante se tomaron las medidas pertinentes para no incurrir en los defectos del control previo excesivo que pudieran constituir de algún modo un obstáculo para el desarrollo normal de la administración pública, tal y como se adujo en 1932 al decretarse la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

Su creación forma parte, en lo administrativo de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal respecto a la tesis de la renovación moral de la sociedad, y su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo orden de

responsabilidades de los servidores públicos federales, para cuyo efecto se le otorgaron amplias facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Carta Magna

La creación de esta secretaria no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias Áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor, y lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es establecer una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal⁷²

La SECODAM, que constituye el órgano central del control en la Administración Pública, quedó en esa virtud instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental y, a fin de tener un concepto de lo que significa el control administrativo en el sector público mexicano, resulta pertinente a modo de semblanza de este órgano del Estado hacer hincapié respecto a las motivaciones que influyeron para su creación, a sus objetivos fundamentales y también a sus principales funciones

(72) De la Madrid Hurtado Miguel Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, diciembre de 1982

Contaduría Mayor de Hacienda

Se ha consignado por destacados estudiosos del Derecho Constitucional que en el año de 1824 no sólo tuvo lugar el nacimiento de la República Federal, sino que paralelamente surgió una de sus instituciones fundamentales: la Contaduría Mayor de Hacienda.⁷³

El surgimiento de la Contaduría Mayor, en su calidad de órgano de control con sus específicas funciones actuales, puede ser objeto de un rastreo histórico que facilite el conocimiento de su aparición a través del señalamiento de fechas relacionadas con el acto o actos que fueron haciendo posible su dimensión verificadora, aunado a una información referente a cada etapa del proceso general, que brinde una idea de cómo fue posible su arribo al rango de órgano auxiliar legislativo del Congreso General.⁷⁴

Su antecedente primario en el Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes españolas en el año de 1453, como órgano con funciones de inspección de las cuentas de la hacienda real, mismo que, en una disposición de la administración real lo suprimió, asignando sus funciones al Consejo de Hacienda, mismo que asumió las tareas de fiscalización de las cuentas de la hacienda ibérica.

Años más tarde, en 1524, y con la mira de mantener una vigilancia constante sobre los gastos del conquistador Hernán Cortés, pero especialmente sobre los ingresos que venía percibiendo, los reyes españoles tomaron la decisión de crear en la Nueva España un Tribunal Mayor de Cuentas con facultades específicas y estrictas en tal sentido, en sus comienzos.

En nuestro país, aquel Tribunal de Cuentas establecido inicialmente para fiscalizar gastos e ingresos de Hernán Cortés, en el devenir de la Colonia a la Independencia, mantuvo durante tres siglos las funciones de fiscalización y vigilancia de la Hacienda

(73) Alvaro Cepeda Neri, La Contaduría Mayor de Hacienda, Talleres de Tesis Guadalajara, México, 1974

(74) Ibidem

Pública, hasta poco antes de la Constitución federalista de 1824, misma que vino a facultar al Congreso para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno

De manera acorde con este mandato constitucional, el gobierno de la federación expidió un decreto sobre el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, por el que se determinó suprimir al Tribunal Mayor de Cuentas, creándose la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia de la Cámara de Diputados y cuyas funciones consistían en practicar el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el *Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público*.

En el propio año de 1824 se expidió un decreto que creó, como unidad administrativa de la *Secretaría de Hacienda*, un *Departamento de Cuenta y Razón*, encargado de la contabilidad general, de la formación de los presupuestos y de la Cuenta Anual que debía presentarse al Congreso General.

Mas adelante, por ley expedida en 1829, se introdujeron reformas a las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultándola para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación, así como de los libros de registro de ésta.

Las llamadas "Siete Leyes", promulgadas en 1836, abrogaron la Constitución de 1824 y pese a su marcada ideología absolutista preservaron con sus mismas funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización política y administrativa del país.

En la Constitución de 1857, que consignó dentro de las facultades del Congreso la de aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debía someter a su consideración el Ejecutivo, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo. Empero, una década de luchas civiles hizo nugatoria la acción de la Contaduría, no

siendo sino hasta 1867 cuando reinicia sus actividades, ampliadas por el ordenamiento referente a la " Presentación de los Proyectos del Presupuesto", que la facultaron para glosar la cuenta de la Tesorería y, dentro de ella, la de todas las oficinas, empleados o agentes que manejaran caudales federales

Al promulgarse en 1904 la Ley Orgánica de la propia Contaduría, se puso énfasis en que, como órgano dependiente de la Cámara de Diputados por disposición constitucional, tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, para verificar si los cobros y gastos se habían efectuado con la autorización necesaria, si unos y otros se hallaban debidamente comprobados y, finalmente, si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.

En 1937 se expide una nueva Ley Orgánica de la Contaduría, abrogando la anterior y determinando en su artículo 11 que sus facultades consistirían en el examen de la cuenta anual que debía presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción XXVIII del Artículo 73 de la Carta Magna.

Por último, con fecha 18 de diciembre de 1978, se expidió la vigente Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, cuyo artículo Cuarto Transitorio abrogó la Ley anterior, y todas las disposiciones que se le opusieran, en tanto que su artículo 1º define a la institución como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, determinando que en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara.

La Iniciativa de esta nueva Ley fue presentada a la Cámara de Diputados por la diputación del Estado de Tabasco electa a la Quincuagésima Legislatura del Congreso de la Unión, resultando de especial interés conocer sus términos, propósitos y alcances, así como los de la " Necesidad y Justificación de la Ley Orgánica de la Contaduría

Mayor de Hacienda ", concebidos por la representación popular de una entidad federativa ⁷⁵

Auditoria Superior de la Federación

Por decreto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2000, se crea la Auditoria Superior de la Federación, que tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización; dicha Ley en su Segundo Transitorio abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

En resumen, si como se ha sostenido con cierto sentido filosófico, la historia no se escribe sino se hace, es evidente que en cuanto al control administrativo, desde los aztecas hasta el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, México ha hecho historia en sus sistemas administrativos y cuenta con múltiples antecedentes de procedimientos, métodos e instrumentos con los que la Administración Pública, de propia autoridad o internamente, ha tratado de controlar el manejo y distribución de los recursos humanos, financieros y materiales de la Nación.

(75) *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año-111, t. III, núm 14, 26 de sept de 1978*

c) Estructura del Sector Público.

El Sector Público puede integrarse conforme a las formas de organización administrativa, las cuales son centralización, descentralización y desconcentración, cuyas características señalaremos a continuación;

La centralización es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.

El tratadista uruguayo, Enrique Sayagués, dice que la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único.⁷⁶

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al Titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el órgano interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.

La centralización implica concentrar, el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica.

Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno sigue una escala piramidal, casi de tipo militar, ello permite una línea decisoria unificada, y

La Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado y se organizan los cuadros generales, políticos y administrativos, con ellos se cumplen los fines públicos.

(76) Sayagués Lazo, Enrique Tratado de Derecho Administrativo Editorial Panorama Uruguay, 1974 Pág 114

El Derecho regula, en forma pormenorizada, la organización y actividad de los entes que forman la administración pública.

La tarea de esos órdenes es crear órganos, dotarlos de facultades, relacionarlos entre sí en estrecha vinculación y otorgarle la personalidad jurídica al Estado, que a su vez es creador de otras personalidades públicas menores, como medio de llevar a cabo la competencia que les ha sido asignada.

A decir de Fritz Fleiner:

“Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas, y a éste fin, la ley ha instituido un mecanismo especial de cargos y de autoridades administrativas, asignándoles determinadas funciones.

Un órgano o cargo público está limitado por el Derecho Público al círculo de negocios de Estado que están agrupados en una unidad técnica. Si está dotado el órgano de un poder de coacción, entonces se llama en Alemania, una autoridad, lo mismo que su titular es una sola persona, que un conjunto de ellas”.⁷⁷

Norberto Bobbio dice que:

“Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo

(77) FLEINER, Fritz Instituciones de Derecho Administrativo Editorial Labor Barcelona, España 1933 Págs 76 y 77

indispensable para que estos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración . " 78

Zanobini, citado por Andrés Serra Rojas, expresa.

"Estado centralizado es aquél en que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse .". 79

Según Carlos S. Faytt, hay centralización administrativa, cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación según los principios de unificación, y existe centralización cuando el gobierno central o nacional asume la dirección de los servicios públicos. 80

Bartolomé Florini, expresa:

"La administración pública debe realizar sus fines a través de los órganos coordinados que se manifiesten por medio de la acción normada de personas que actúan como agentes integrantes de la misma. Ésta actividad es substancialmente jurídica y responde a los fines de los distintos servicios públicos creados por normas positivas.

Éste fundamento legal excluye que su gestión sea arbitraria y desordenada; por eso, sus órganos deben coordinar sus labores para cumplir sus fines en forma continua y regular. La administración pública defínese como actividad jurídica organizada para cumplir los

(78) BOBBIO, Norberto Diccionario de política Tomo I. Siglo XXI editores México 1981 Pág 528

(79) Autor citado por SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo. Tomo I Editorial Porrúa. México 1985. 13ª Edición Pág 471

(80) FAYTT, Carlos S Derecho Político Abeledo Perrot. Buenos aires, Argentina 1962 Pág 448

fines públicos No puede existir administración sin organización, como no puede existir tampoco actividad organizada sin órganos coordinados

La organización de la administración pública se crea por las distintas normas de carácter legislativo y reglamentario, que regulan y establecen la forma, modo y competencia de la actividad de los distintos órganos.⁸¹

Para Gabino Fraga:

"La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública".⁸²

Para Andrés Serra Rojas, habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.⁸³

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, en el Diccionario Jurídico Harla, Volumen III, referente al Derecho Administrativo, respecto a la centralización administrativa establece:

(81) Enciclopedia Jurídica OMEBA Editorial Driskill, Tomo II, Buenos aires, Argentina, 1979. Pág. 945

(82) FRAGA, Gabino Derecho Administrativo Editorial Porrúa México 1986 10ª Edición Pág 165

(83) Cfr SERRA ROJAS, Andrés Op Cit Pág 480

“La centralización es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.

“El tratadista uruguayo, Enrique Sayagués, dice que la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único.

“La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica.

“Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno, sigue una escala piramidal casi de tipo militar, ello permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la haga externar o ejecutar

Se ha analizado cómo esta rigidez jerárquica tiende a atenuarse con la proliferación de determinados órganos colegiales”.⁸⁴

Miguel Acosta Romero, nos explica, que la centralización es 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 decisiones, el mando, la acción y la ejecución.⁸⁵

(84) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo. México. 1998. Pág. 21.

(85) Cfr. ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1979. Pág. 84.

La centralización supone, en sus últimas consecuencias, que toda competencia pública ha de atribuirse al Estado, sin que quepa reconocer personalidad jurídica pública alguna distinta de la del propio Estado.

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del poder ejecutivo federal, en particular, al Presidente de la República que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

Sergio Sandoval Hernández, en el Diccionario Jurídico Mexicano, considera que la centralización administrativa es la acción y efecto de centralizar, reunir en un centro común; tomar para sí el gobierno central toda la autoridad

Sobre estas bases, y considerando los elementos que integran la figura de la centralización se pueden encontrar los antecedentes históricos de esta institución en la monarquía absolutista de fines de la edad media.

Bajo este régimen la autoridad real se esforzó para concentrar el máximo de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en detrimento del poder que en un tiempo llegaron a ejercer los feudales.

Ésta tradición fue trasladada a nuestro país con la llegada de los españoles. El régimen colonial se caracterizó, entre otras cosas, por someter las decisiones de mayor trascendencia para la vida de la colonia y sus habitantes a la autoridad real.

De esta manera, desde la metrópoli se decidía el destino de la colonia, por lo que se refería a la organización y funcionamiento de las autoridades coloniales, éstas obedecían igualmente a un esquema centralizado en donde la máxima autoridad la ejercía el Virrey a nombre de la Corona.

Al triunfo del movimiento independentista, bajo el régimen de la Constitución de 1824, se adopta el sistema federal como forma de gobierno.

Esta situación implica ya en principio, descentralización del poder que se distribuye ahora en los niveles federal, estatal y municipal.

En 1836 se adopta con la Constitución llamada de las 7 Leyes, un esquema centralista, que en 1847 a través del acta de reformas que restablece el orden constitucional de 1824, cede definitivamente su lugar al sistema federal instaurado por la Constitución del mismo año y que hubo de ser ratificado por la Constitución de 1857.

Por lo que se refiere al aspecto administrativo, la administración pública ha seguido una tendencia centralista con una mayor o menor intervención legislativa, en el control y vigilancia de su actividad.

Paradójicamente, bajo el imperio de la Constitución de 1857, instrumento que se caracterizó por la preeminencia del poder

legislativo sobre el ejecutivo, el país vivió un régimen marcadamente centralista, bajo la autoridad del General Porfirio Díaz

La Constitución de 1917, al igual que su antecesora, adopta el sistema federal como forma de gobierno, asociado a un régimen presidencialista.

Esta última característica implica la concentración de facultades en poder del titular del ejecutivo federal, el cual se ejerce de manera unipersonal ⁸⁶

El mencionado Maestro Rafael I Martínez Morales, señala que los poderes o facultades que se derivan de la relación jerárquica son estudiados con diversas variantes por los especialistas de Derecho Administrativo, y dicho autor considera que los poderes o facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa, son los siguientes: Decisión, Nombramiento, Mando, Revisión, Vigilancia, Disciplinario y Resolver conflictos de competencia.⁸⁷

En nuestra opinión, la centralización administrativa es la forma de organización, en la cual las decisiones las toma directamente el titular del poder ejecutivo, a las cuales se tienen que someter sus inferiores jerárquicos.

Descentralización

(86) Cfr SANDOVAL HERNÁNDEZ, Sergio Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa-UNAM Tomo a- ch México 1996 9ª Edición Págs 442 y 443

(87) Cfr MARTÍNEZ MORALES, Rafael I Op Cit Págs. 21 y 22.

La descentralización se presenta cuando los órganos centrales del Estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades.

Igualmente podemos entender a la descentralización como una forma de organización administrativa en la cual se observa la privación de facultades deliberativas a los órganos periféricos.

Al lado de la centralización administrativa, sobrevive la descentralización, mediante normas legislativas y reglamentos se crean órganos administrativos a los que se les transfieren facultades de decisión y no solamente de ejecución o preparatorias.

Para Norberto Bobbio, la descentralización implica la existencia de una pluralidad de niveles de decisión ejercibles autónomamente por cargos independientes del centro.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.⁸⁸

Ernesto Flores Zavala, en relación con este tema nos dice lo siguiente:

“La descentralización corresponde a una evolución, en la que se crean órganos separados del poder central para que realicen determinadas funciones

(88) Cfr BOBBIO, Norberto Op Cit Pág 533

“El gobierno posee originalmente toda clase de facultades, pero poco a poco, en la medida en que estas se multiplican, se atribuyen algunas a otros órganos

“En principio, a ciertos órganos que forman parte de la organización central del Estado se le transfieren poderes de administración. A ésta actividad se le llama desconcentración

“Cuando la transferencia de poderes es más amplia, al grado de que se atribuyen al órgano en el que se delegan estas funciones personalidad jurídica y patrimonio propio, nos encontramos frente al fenómeno de la descentralización que puede ser de tres clases, como lo señala el Maestro Gabino Fraga: por región, por servicio o por colaboración.

“En el primer caso, se atribuye al órgano una competencia territorial, para que ejerza dentro de ella las funciones que se le asignan.

“En el segundo caso, las atribuciones tienen por objeto que ese órgano preste un servicio público concreto, bien sea en una pequeña circunscripción territorial o en una grande; y por colaboración existe cuando el órgano presta funciones de ayuda para la administración central, desconcentrada o descentralizada.

“La descentralización supone el otorgamiento de un gran número de facultades a un órgano al que además, se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, sin que esto quiera decir una desvinculación total respecto de los organismos descentralizados. Se distingue de la desconcentración, que en ésta última sólo le confían poderes de decisión a agentes locales del poder central, sin

que llegue a dárseles ni personalidad jurídica ni patrimonio propio".⁸⁹

Consideramos estar en aptitud de explicar que la descentralización administrativa consiste en confiar determinadas actividades a órganos dotados de cierta competencia, que respecto al poder central no guardan una relación de jerarquización, sino que solamente tienen facultades de vigilancia y de nombramiento. Dichas facultades sobre los órganos descentralizados por el poder central, se reservan con el objeto de mantener la unidad de dicho poder, pues de lo contrario, si no existiera vínculo, dicho órgano se convertiría en otro poder.

Para Martínez Morales, la descentralización administrativa está reservada en cuanto a su expresión, para significar a determinados organismos del poder ejecutivo, con el cual guardan una relación indirecta.

La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico, propio de los entes centralizados.

En su surgimiento, influyó la incursión del Estado dentro de actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.

En nuestro país, por iniciativa de Lucas Alamán, se crea en 1830 el primer órgano descentralizado: el Banco de Avío

(89) FLORES ZAVALA, Ernesto. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México, D.F. 1980. Págs. 43 y 44

Sin embargo, es en el periodo de consolidación de la República Mexicana, en el cual los entes descentralizados proliferan, principalmente, dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones.

En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina **administración pública paraestatal**; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos los cuales presentan una serie de variantes.

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

En la creación de esos órganos, el Estado puede recurrir a las figuras de Derecho Público o de Derecho Privado.

Según las leyes mexicanas, en el primer caso estaremos frente a organismos descentralizados, y en el segundo, ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.⁹⁰

Conforme al criterio dominante en materia administrativa, podemos señalar las siguientes características de los órganos descentralizados:

1. Son creados por Ley del Congreso o por Decreto del Presidente de la República.

(90)¹ Cfr MARTÍNEZ MORALES, Rafael I Op Cit Págs. 66 y 67

- 2 El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia distinta de la del Estado
- 3 Dichos organismos cuentan con patrimonio propio
- 4 Tienen autonomía jerárquica con respecto al órgano central.
5. Realizan una función administrativa, en virtud de que sus cometidos tienen esa característica.
6. Existe un control o tutela por parte del Estado respecto a estos órganos.

Desconcentración

La desconcentración administrativa significa la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.

Juan Luis de la Vallina Velarde, en su estudio sobre la desconcentración administrativa, considerar que podemos entender a esta forma de organización administrativa, aquella en la cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia o uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.⁹¹

(91) Autor citado por SERRA ROJAS, Andrés Op Cit Pág 544

- 1 - La atribución de una competencia en forma exclusiva
- 2 - A un órgano que ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma
- 3.- Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.

Rafael I Martínez Morales, establece que la desconcentración es una de las formas de organización administrativa, modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados para despachar asuntos.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por lo tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.

La desconcentración administrativa, consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

Ejemplos de órganos desconcentrados, son el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional entre otros ⁹²

La distinción entre descentralización y desconcentración, la podemos observar entre otros aspectos, que el órgano descentralizado goza de autonomía orgánica y patrimonio propio, NO depende de ningún organismo centralizado, en tanto el órgano

(92) Cfr MARTÍNEZ MORALES, Rafael I Op. Cit Págs 70 y 71

desconcentrado, generalmente depende de un ente centralizado o descentralizado, careciendo el desconcentrado de patrimonio propio.

Las características de los órganos desconcentrados son.

- 1 -Forman parte de la centralización administrativa
- 2.- Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado.
- 3 - Poseen cierta libertad en su actuación técnica.
- 4.- Debe ser un instrumento de Derecho Público el que los cree, modifique o extinga.
- 5.- Cuenta con competencia limitada a cierta materia o territorio.
- 6.- No tienen personalidad jurídica propia.

d) Condiciones Sociológicas y Jurídicas de Operación de la Administración Pública.

A todo Gobierno le corresponde una determinada forma jurídica de administrar y ejercitar las decisiones del Estado. Dicha forma jurídica constituye la morfología de la administración pública, y la misma está condicionada por elementos materiales de la sociedad y el grado de conciencia social que una colectividad tenga sobre ciertos aspectos de la problemática que aqueja a un país.

Todas estas condicionantes de la vida social que sellan el rumbo que habrán de tomar las estructuras orgánicas de la administración pública son lo que en el ámbito de política legislativa se conoce con el nombre de " *legae ferenda* ", que son las que proporcionan el material a considerar por el legislador en su actividad, y constituye el marco axiológico o de valores que informarán el contenido de su hacer legislativo.

En nuestro país, la conexión entre las condiciones sociales y las demandas de la población es fundamental en la determinación del modo y forma en que han surgido las dependencias y entidades del sector público.

Cuando esta " conexión " no es descubierta o entendida por el legislador, entonces surge la creación de lo que comúnmente en el lenguaje coloquial se denomina " elefantes blancos ", es decir, dependencias y entidades que existen legalmente para que en la práctica resulten completamente ineficaces.

En este orden de ideas, la creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, no surge estrictamente con su decreto de creación, este sólo es el acto jurídico que promulga su existencia formal.

Dicha dependencia se empieza a formar primero como una necesidad social desde los primeros años del siglo pasado y atraviesa por una intensa etapa de maduración, hasta que adquiere la estructura orgánica y funciones que hoy tiene. Como toda institución en proceso de evolución, esta dependencia tendrá que continuar articulándose a las demandas y exigencias sociales, habrá de modernizarse en atención a las características cambiantes de cada época y tendrá que aportar resultados concretos en la prevención y combate a la corrupción como prueba fehaciente de que existe razón para su existencia y que es una dependencia dinámica, eficaz y eficiente en el aparato burocrático del Estado Mexicano.

e) El papel actual de los Órganos de Control

Giuliani Fonrouge escribe que: "Desde el punto de vista teórico, es posible apreciar la función controladora desde diversos puntos de vista y clasificarla de este modo: 1) Según las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables; 2) En cuanto a los hechos realizados, en control de los recursos y control de erogaciones; 3) Considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, también llamado *a priori* o *pre-audit*, que tiene lugar antes o durante la operación de ejecución propiamente dicha, y control definitivo o *a posteriori* o *Post-audit*; 4) Según la naturaleza de los órganos intervinientes, en control administrativo, judicial y político. Por supuesto que en la práctica tales aspectos se combinan, manifestándose en variadas modalidades, pero la clasificación que ofrece mayor interés y se tiene en cuenta generalmente, es la última, esto es, la relacionada con la naturaleza de los organismos actuantes." ⁹³

En el sistema legislativo, el control es realizado, cuando menos en principio, por el Parlamento, a través de departamentos o comisiones que dependen directamente de él, en cambio, en el sistema de tipo jurisdiccional o francés, el Control se lleva a cabo por un tribunal independiente de gran prestigio, aunque ese control se complementa con uno de tipo administrativo interno y de otro final realizado por el parlamento

Pedro Pablo Camargo, en su monografía sobre "El Control Fiscal en los Estados Americanos", afirma que "sólo México no tiene Contraloría de la Federación ni Tribunal de Cuentas", como órgano de control administrativo externo y que "después de revisar las Constituciones de los Estados Americanos se desprende, empero, que si existe un tipo ideal de entidad fiscalizadora, que es la Contraloría como un órgano autónomo, descentralizado y técnico de la Administración, con carta de ciudadanía, dentro de la Constitución, al que le corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos" ⁹⁴

(93) Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Editorial De Palma, Buenos Aires 1962 y 1969, pag. 138

(94) Camargo, Pedro Pablo, *El Control Fiscal en los Estados Unidos y México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1969 ~

Tipos de Control de Ejercicio del Presupuesto en México

México tiene tres tipos de control del gasto público: **administrativo, legislativo y judicial o jurisdiccional.**

a) Control administrativo, corresponde al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, es constitutivo del control de la Administración Pública Federal con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en vasto universo de las leyes administrativas, según se expondrá más adelante. Esta variante de control puede ser clasificada desde seis puntos de vista o criterios diferentes.

El primero, deriva de tipos de actos que se realicen para tratar de controlarla Administración Pública, dentro de los que pueden advertir tantos actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos , licencias , etc.), evaluación corrección y hasta imposición de sanciones.

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

El tercer punto de vista, radica en el momento o tiempo en que se efectúen los actos de control, lo que permite conocer, en primer lugar, el control preventivo, también llamado *apriori* o *ex ante*, y que es el que tiene lugar antes de que los hechos propiamente administrativos se realizan, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que los mismos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes y programas. En segundo término, el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa, y , por último, el conclusivo, también denominado a *posteriori* o *ex post*, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

El cuarto criterio corresponde a la formas de actuación de los órganos de control, y así se tiene, por un aparte, la actuación oficiosa, en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o

vigilar las gestiones de los servidores públicos o los actos administrativos efectuados. En un segundo término, figuran los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de la parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y, en tercer lugar, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deberá efectuarse por los órganos de control.

El quinto enfoque, se presenta desde el ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control, y, en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia administración pública como un autocontrol, o por instrucciones o designación de los miembros de la misma, como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para efecto. También puede ser externo, cuando el control en el caso presupuestal. Se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda, o bien en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad, cuando se realiza por el Poder Judicial o por Tribunales administrativos autónomos.

Por último, el sexto criterio se fija en función de los efectos o resultados del control administrativo, y así puede ser formal, cuando sólo constata que las acciones administrativas efectuadas se ajusten a la ley con efectos únicamente declarativos, o constitutivos, cuando la intervención de los órganos controladores generan derechos y obligaciones o constituye el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuere de corrección o inclusive del orden sancionatorio.

De esta manera, el control administrativo se ejerce a través de la SECODAM y los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que dependen directamente de aquella. En nuestro país no existe la experiencia administrativa de los tribunales de cuentas.

b) El control legislativo, correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos. La segunda que consiste en el control presupuestal, que abarca las dos grandes fases el presupuesto, es decir, la aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los Secretarios de Estado y Titulares de Organismos y Empresas de Participación Estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.

Estos campos de operación el control legislativo encuentran su fundamento en la Constitución General de la República, particularmente en sus artículos 73, 74, 90 y 93, así como en las respectivas Leyes Orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda; siendo esta última, como ya se mencionó anteriormente, abrogada por decreto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2000, por el que se crea la Auditoría Superior de la Federación, que tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización;

c) Por lo que toca al control judicial ó jurisdiccional, que corresponde al Poder Judicial de la Federación (artículos 103 y 107) de la Constitución General de la República, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federales Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales, pueden clasificarse como control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental, como control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se suscitan con los particulares entre sí o con

el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieren presentar las persona de derecho público. En este caso, como también sucede en los de los otros dos poderes y que resulta prolijo mencionarse, dan las excepciones al control jurisdiccional cuando este se efectúa por medio de tribunales administrativos, o por la propia administración pública, en el trámite y resolución de los recursos administrativos o vías impugnativas, y aún más, por el Poder Legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas o de orden penal, cuando se trata del caso exclusivo del Presidente de la República.

Actualmente, en nuestro país se observa una evolución del control legislativo del presupuesto, toda vez que en la presente administración la anterior Institución de la Contaduría Mayor de Hacienda ha dejado su lugar como órgano técnico de fiscalización a la Auditoría Superior de la Federación.

En consecuencia, se considera que el sistema mexicano de control del presupuesto combina el tipo administrativo interno con el tipo parlamentario.

CAPITULO III.- MARCO JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

a) Aspectos Doctrinales

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

Desde el punto de vista gramatical, aún cuando sea un vocablo relativamente recién aceptado por la Real Academia Española, se le sigue considerando en unos casos un galicismo, en otros un anglicismo y, en unos mas, hasta un barbarismo ⁹⁵

Sin embargo, su uso se encuentra generalizado en la lengua castellana, con variantes en su significación según los diccionarios que se consulten, tanto los ordinarios y los enciclopédicos como los específicos. Su sentido comprende desde la marca de un punzón que se pone sobre obras de orfebrería, hasta los significados de comprobación, inspección, intervención, registro, verificación, tutela y, más aún, dominio y supremacía.

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

El control forma parte de la estructura fundamental de los Estados modernos y, con independencia de los orígenes etimológicos y de las acepciones usuales de la palabra, requiere de una precisión en el campo de lo jurídico, máxime si se trata de la tesis fundamental sobre renovación moral de la sociedad

Cabanellas, en su *Diccionario de derecho usual*, sostiene que la palabra "control" no posee justificación alguna en español, y afirma que se cuenta con vocablos propios

(95) Diccionario manual e ilustrado de la lengua española, Real Academia Española, Espasa- Calpe, Madrid, 1980

para traducirla y poderla matizar en grado envidiable, sosteniendo que lo adecuado es, según el caso, emplear las expresiones comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, gobierno, predominio, supremacía, dirección, guía, freno y regulación ⁹⁶

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

Independientemente de que pueda ser considerado como un doble registro o como una verificación administrativa, mas aún como una vigilancia o fiscalización e inclusive como un medio represivo del Estado, se debe convenir en la necesidad de encontrar una definición que de alguna manera e incluso en términos convencionales ilustre lo que se pretende dar a entender cada vez que en el uso oficial- tanto bajo en el imperio de la legislación como de las prácticas administrativas- se haga una referencia al " control "

Así, tal vez se pudiera afirmar, coincidiendo con algunos estudiosos de la materia, " que en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos " ⁹⁷

De conformidad con los criterios que anteceden, se puede hablar de diferentes aspectos que conducen a varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización del control.

(96) Guillermo Cabanellas, Diccionario de derecho usual, Edición Viracocha, Buenos Aires, 1953.

(97) Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, 5ª Edición, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1956

Esta clasificación, sin pretender que sea de exhaustivo rigor científico, tiene el propósito de organizar de alguna manera la compleja materia de control, bajo un criterio ordenado para su inmediata inteligencia

La sinopsis que se presenta, sin ser indiscutible, permite presentar de forma esquemática y sencilla casi todos los aspectos y manifestaciones que el control puede revestir en el derecho público mexicano.

A tal efecto, ordena de primera intención al control en tres grandes rubros que coinciden con los *órganos constitutivos del Estado dentro del principio clásico de división de poderes*, así como con las funciones de éstos, pero al hacerlo se tiene la conciencia de que las funciones no se desarrollan con pureza, en forma exclusiva para cada uno de los poderes, ya que en la *práctica constitucional* alguno de ellos indistintamente, dentro del marco de las leyes, puede ejercer no sólo la función que por *autonomasía* se le encuentra encomendada sino también alguna de las otras dos; o sea lo que los tratadistas distinguen como *temperancias constitucionales*.

Consecuentemente y sin desconocer tales circunstancias, los controles del estado se clasifican como ya se ha explicado anteriormente, en principio, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias, a saber: control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional.

b) Aspectos Legislativos.

Nuestro país tiene una gran tradición legislativa en materia de control. El primer antecedente dentro de la Administración Pública, se encuentra en **1824**, con la creación del **Departamento de Cuenta y Razón**, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en este mismo Ministerio, la **Tesorería General**, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal

A partir de entonces el legislador nacional manifestó una constante preocupación por establecer las instituciones y sistemas adecuados que permitieran la eficiente fiscalización de la cuenta pública. En este orden de ideas se fueron promulgando en **1831 la Dirección General de Rentas**, suprimiéndose el Departamento de Cuenta y Razón, con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

En **1867**, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaria de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la **Tesorería General** las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

Finalmente, el **23 de mayo de 1910**, se reorganiza una vez mas la Tesorería, contrayéndose sus funciones en recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la

Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contabilidad y Glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado el **25 de diciembre de 1917** y adscrito directamente al Titular de Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el idea de que un órgano dotado de suficiente autoridad e independencia de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.

En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, Glosa y Responsabilidades

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

El crecimiento y complejidad alcanzado entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la **Ley de Secretarías de 1947**, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contrataos

de obras de construcción que se realizarán por cuenta del gobierno federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulgó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para garantizar el cumplimiento de esta ley, por decreto del **27 de enero de 1948**, se crea la **Comisión Nacional de Intervenciones**, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresa de participación estatal.

En 1949 se suprime dicha comisión, transfiriéndose las funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales Crédito y Seguros a las Comisiones Nacionales respectivas; en tanto que, para el control de las entidades restantes, se faculta a al Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente en **1953** al establecer el **Comité de Inversiones**, dependiente de la Dirección de Crédito. En 1954, este comité pasó a depender directamente de Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de **1958**, crea la **Secretaría de la Presidencia de la República**, asignándole la facultad de elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y

administrativo de los entes Paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda compete la glosa preventiva, la formulación del presupuesto, y la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas.

El **27 de diciembre de 1965** se aprueba una nueva **Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal**, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el **31 de diciembre de 1970** se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

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

- El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:

- La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio;
- La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y
- El registro y control y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982, se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día **29 de diciembre de 1982**, dio origen a la **Secretaría de la Contraloría General de Federación**; hoy **SECODAM**, integrándose en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

Por decreto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **29 de diciembre del 2000**, se creó la **Auditoría Superior de la Federación**, que tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización; dicha Ley en su Segundo Transitorio aboga la **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda**, publicada en Diario Oficial de la Federación el **29 de diciembre de 1978**.

“ No puede ni debe soslayarse la importancia que en cuanto a la prevención y el combate a la corrupción, tiene una legislación adecuada y el funcionamiento correcto y eficaz del sistema judicial correspondiente.

El análisis de ambos temas resultan de indudable vinculación, pues no puede entenderse la existencia de una buena legislación sin una adecuada aplicación por el aparato judicial, como tampoco tiene sentido en un régimen de derecho, un sistema judicial sin la base legislativa que le dé el sustento idóneo para su actuación.

Si el derecho se entiende como factor de equilibrio y armonía sociales, su expresión objetiva en el marco normativo de la ley, debe ser congruente y oportuna y para su perfecta adecuación en el ámbito social, los órganos del sistema judicial encargados de su aplicación deben responder de manera congruente, a los lineamientos correspondientes establecidos por la legislación.

No podrá haber un buena aparato judicial sin una buena legislación. Asimismo, las buenas leyes sin su correcta aplicación se convierten en simples pronunciamientos de carácter teórico, sin corresponder a la sociedad que lo requiere.

De aquí que cuando se trata de prevenir y combatir la corrupción, tan importante resulta una legislación dinámica que corresponda a las necesidades sociales, como una aplicación eficaz, vertical y honesta por los órganos encargados de ejecutarla, todo ello en función del propósito fundamental de la conservación del orden social cuando éste se encuentre fracturado de una o de otra manera, en el servicio público o en el orden privado, por el fenómeno de la corrupción ”⁹⁸.

(98) Lanz Cárdenas, José Trinidad. Ministro de la Suprema Corte, *La Legislación y el Sistema Judicial en el Combate a la Corrupción* VI Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún México 1993

El sistema judicial

Hablar de este sistema, cuando menos en un país federal como México debe hacerse bajo dos grandes ordenes o fueros, el federal y los estatales. La República Mexicana cuenta con 31 estados y el Distrito Federal, este último sede de los Poderes de la Unión y que para los efectos judiciales es como si fuera un estado o entidad federativa, entidades en las que en cada una de ellas se cuenta con un propio sistema judicial.

Por ahora solo nos concretaremos a mencionar el sistema judicial que rige en la materia federal mexicana, aunque de primera intención, puede señalarse, que con independencia del fuero, tanto aquel como los estatales guardan circunstancias similares.

Al sistema judicial comúnmente se le pretende identificar con el solo funcionamiento del Poder Judicial, pero resulta importante destacar, que su comportamiento, estructuras y facultades se desenvuelven como organización encargada de aplicar la legislación, en tres grandes ámbitos. El primero que podemos denominar como de la procuración de justicia, en donde se desempeñan el representante general de la sociedad o Procurador General de la República; el Ministerio Público de la Federación, institución correspondiente a la persecución de las actividades delictivas; y la propia judicial, que depende del Ministerio Público y del Procurados General.

El segundo, es el sistema de administración de justicia, representado en México por el Poder Judicial de la Federación, con su cúpula Suprema Corte, tribunales De Circuito (Unitarios y Colegiados) Jueces e Distrito. Forman parte también de este, Tribunales administrativos autónomos, tales como el laboral, fiscal, contencioso administrativo, agrarios y electoral.

El poder Judicial Federal Mexicano a diferencia del existente en otras latitudes, conjunta, por una parte la aplicación de las leyes federales como tribunal ordinario, y

c) Constitución Política

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 90, estipula que el Congreso de la Unión debe emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación. Dicha Ley Orgánica, vigente a la fecha, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, habiendo sido reformada en diversas ocasiones, modificada en últimas ocasiones por decretos publicados los días 28 de diciembre de 1994, 19 de diciembre de 1995, 15 de mayo y el 24 de diciembre de 1996, el 4 de diciembre de 1997, 4 de enero y 18 de mayo de 1999 y 30 de noviembre del 2000.

En la modificación de diciembre de 1982, y que entró en vigor el 1 de enero de 1983, se adicionó el artículo 32 bis, actualmente 37, el cual señalaba las atribuciones de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM)

En el marco de sus funciones, diversos ordenamientos jurídicos regulan sus actividades, así el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma el régimen de responsabilidades a que los servidores públicos se encuentran sujetos en el desempeño de sus tareas; su norma reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se considera su código fundamental de conducta.

El Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligatoriedad de que los recursos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia e eficacia para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y de que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, servicios, así como la contratación de obra, se efectúen asegurando al Estado las mejores condiciones posibles.

Adicionalmente a los ordenamientos legales mencionados, existen otras leyes que señalan expresamente la intervención de la Secretaría de Contraloría, en diversas materias de la gestión pública, entre ellas podemos mencionar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la General de Bienes Nacionales; la de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y, especialmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala las obligaciones y deberes de los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones, así como la responsabilidad en que éstos pueden incurrir por su incumplimiento, y las sanciones administrativas aplicables.

El marco legal también incluye las disposiciones que regulan el decreto del presupuesto de egresos de la Federación, el cual contempla la intervención de la *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para la fiscalización del ejercicio del gasto público*.

Por otra parte, el Artículo 26 constitucional, fija las bases de la planeación nacional, y hace referencia a la relación Federación-Estado, en la que el Ejecutivo Federal puede efectuar acciones coordinadas con los gobiernos de las entidades federativas,. En este marco, la SECODAM suscribe acuerdos de coordinación con los Gobiernos de los Estados de la República, para que con la participación de sus Contralorías Estatales, se lleve a cabo en forma descentralizada el control y vigilancia de los recursos federales que se asignan a los Estados para programas de desarrollo Regional y para el Programa Nacional de Solidaridad.

Por último, cabe mencionar que la SECODAM cuenta con un Reglamento Interior que determina su estructura y delimita sus funciones por unidades administrativas específicas. El primer Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, fue publicado el 12 de abril de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, y reformado por Decretos del 29 de septiembre de 1997 y 4 de septiembre del 2000

l) Estructura Interna

El Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado el 12 de abril de 1995 en el D.O.F. y Reformado por Decretos publicados el 29 de septiembre de 1997 y 4 de septiembre del 2000, no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se da respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficiente las tareas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizada con prontitud y con acciones correctivas que impidan toda desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

En esta línea de acción se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 24 de diciembre de 1996, para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de dependencias y entidades, y de la procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades Paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley.
- Dotar el carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades
- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Con las reformas al Reglamento, se apoya e impulsa este propósito. Así se dota del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las contralorías internas como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es preciso en este orden de conceptos destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como son:

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

Al frente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliara

de las unidades administrativas, el órgano desconcentrado y los servidores públicos siguientes:

A. Unidades Administrativas

- I. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública**
- II. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social**
- III. Oficialía Mayor**
- IV. Unidad de Asuntos Jurídicos**
- V. Unidad de Desarrollo Administrativo**
- VI. Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública**
- VII. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal**
- VIII. Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales.**
- IX. Contraloría Interna**
 - IX.1. Dirección General Adjunta de Quejas y Responsabilidades**
 - IX.1.1 Dirección de Quejas y Responsabilidades " A " y**
 - IX.1.2 Dirección de Quejas y Responsabilidades " B "**
- X. Dirección General de Comunicación Social**
- XI. Dirección General de Auditoría Gubernamental**
 - XI.1 Dirección General Adjunta de Auditorías Directas**
 - XI.2. Dirección General Adjunta de Auditorías Especiales y**
 - XI.3. Dirección General Adjunta de Auditorías Externas**
- XII. Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social**
- XIII. Dirección General de Atención Ciudadana**
- XIV. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial**
 - XIV.1. Dirección General Adjunta de Responsabilidades**

XIV.1.1. Dirección de Verificación y

XIV.1.2. Dirección de Responsabilidades

XIV.2 Dirección General Adjunta de Evolución Patrimonial

XIV.2.1 Dirección de Evolución Patrimonial " A " y

XIV.2.2 Dirección de Evolución Patrimonial " B " ,

V. Dirección General de Inconformidades

VI. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

VII. Dirección General de Administración y

VIII. Dirección General de Informática

3. Organismo Administrativo Desconcentrado

1. La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

C. Servidores Públicos.⁹⁹

⁹⁹) Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, reformado y adicionado por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de Septiembre del 2000

e) Atribuciones en Materia de Prevención y Sanción de la Corrupción

Los propósitos fundamentales de la SECODAM en este materia, son los de transformar a la administración pública en una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que promueva el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas; que combata la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a los que infrinjan la Ley Federal de Responsabilidades y que fomente la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y honestidad de los que se consagran asiduamente al desempeño de sus responsabilidades.

Con el fin de elevar la calidad de la atención y los servicios que las instituciones gubernamentales brindan a la ciudadanía, así como prevenir la corrupción y abatir sus índices, la Secretaría ha fortalecido y consolidado el sistema de captación, seguimiento y resolución de quejas y denuncias, sugerencias, consultas, peticiones y reconocimientos que la ciudadanía expone a través del Sistema de Atención Telefónica (SACTEL), los módulos de orientación y quejas de los programas Paisano Amigo y Vecinos de Centroamérica y por medio de los órganos internos de control en la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

En complemento, se ha intensificado el uso del esquema de usuario simulado, en aquellas áreas de trabajo que mayormente impactan a la sociedad que sirven.

Para incrementar la productividad en el servicio y combatir la corrupción y la impunidad, la SECODAM ha promovido la realización de estudios de evaluación de los servicios públicos y el establecimiento de un mayor contacto con los ciudadanos y sus organismos de representación, mediante la aplicación de encuestas, creación de consejos consultivos, contralorías sociales y otros mecanismos de participación ciudadana, a fin de definir indicadores para medir la calidad de los servicios y los niveles de satisfacción de los usuarios.

A este respecto, la Secretaría se ha propuesto abatir el índice de incumplimiento en la presentación de declaraciones de situación patrimonial por parte de los servidores públicos y dictaminar si la evolución patrimonial de los mismos y de sus familiares,

corresponde a los ingresos percibidos. De igual forma, se vigilará la aplicación estricta de

la ley en la instrucción de procedimientos administrativos de responsabilidades a los servidores públicos infractores.

Se destaca que en materia fiscal, se ha proseguido con la calificación ágil y oportuna de los pliegos de responsabilidades y se dará seguimiento a los créditos fiscales que se deriven de éstos y se fortalecerá el apoyo, supervisión, control y seguimiento a las actividades que desarrollen los órganos internos de control en materia de responsabilidades administrativas.

Para brindar atención oportuna a las inconformidades que se deriven de las inobservancias a las Leyes de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la SECODAM de acuerdo con la normatividad en la materia, sigue efectuando el procedimiento de recepción, trámite y resolución de inconformidades; además, desarrolla acciones tendientes a disminuir la recurrencia de este recurso contra actos suscitados durante los procedimientos licitatorios del Gobierno Federal.

Cabe destacar que en los referidos ordenamientos, se prevé la figura de la Conciliación; la cual permite reducir el índice de inconformidades en estas materias y por otra parte es una instancia que tienen los proveedores y contratistas de quejarse en contra de los actos que integran los procedimientos licitatorios, sin necesidad de recurrir a la presentación de la inconformidad.

En el marco del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, la Dependencia continúa con el proceso extensivo de descentralización y/o federalización de facultades y recursos de diversos programas y prosigue fortaleciendo su labor para propiciar que los Gobiernos Estatales, a través de sus Órganos de Control, lleven a cabo los servicios de vigilancia, inspección y control sobre la aplicación de los recursos y la consecución de objetivos, metas y resultados.

De acuerdo con la estrategia prevista, los Organos Estatales de Control inspeccionan y vigilan, observando la legislación local respectiva, la aplicación de los recursos que reciban las entidades federativas a través del ramo 33

En tal sentido, se promueve en su caso, la suscripción o ratificación de acuerdos de coordinación en los tres ordenes de gobierno en materia de control y evaluación de

la gestión pública, así como de fomento al desarrollo y modernización de sus administraciones

En el caso de programas sociales financiados con créditos concertados por el Gobierno de México con organismos financieros internacionales, se realizan bajo la supervisión de la SECODAM, las auditorías externas correspondientes mediante la contratación de firmas de contadores independientes.

Para lograr la oportuna atención de las obras comprometidas con la ciudadanía por el Titular del Ejecutivo Federal, la Secretaría en colaboración con los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y con los órganos estatales de control, verifica sus avances hasta su cumplimiento y agiliza el flujo de información.

En lo referente a los programas de beneficio social que se ejecutan con recursos federales, la Secretaría continúa con los esfuerzos tendientes a profundizar las acciones de participación social en el seguimiento, vigilancia y evaluación de sus avances y resultados; con lo cual se fortalecen las acciones de control preventivo en el ámbito gubernamental, se promueve la rendición de cuentas claras a la ciudadanía y se garantiza la prestación más eficiente, eficaz y oportuna de servicios.

En tratándose del seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la gestión pública, la Dependencia tiene el propósito de fortalecer las acciones orientadas a medir el desempeño del quehacer gubernamental para elevar sus niveles de eficiencia y productividad.

Para alcanzar tales objetivos, se lleva a cabo la evaluación integral del cumplimiento del ejercicio del gasto y de los elementos programáticos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República, lo que incluye el seguimiento de los programas sectoriales. Se analizan los resultados del comportamiento de los indicadores de gestión; se evalúa el cumplimiento de los convenios de fortalecimiento financiero y de los convenios o bases de desempeño suscritos por el Gobierno Federal con las entidades y órganos desconcentrados y se elaboran propuestas de solución a los asuntos que las instituciones públicas ponen a consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

La Secretaría, ha asumido la tarea esencial de fomentar el autocontrol en la Administración Pública Federal, mediante la aplicación de programas de auditoría a través de los órganos internos de control; fomenta y coordina el desarrollo administrativo integral de los sectores central y paraestatal; evalúa la relación costo-beneficio de la función de control y auditoría y supervisa el cumplimiento de las normas, lineamientos y principios aplicables a su función, a efecto de instrumentar las medidas necesarias para mejorar su actuación. Para tales efectos, puso especial atención en la emisión de

documentos jurídico normativos que orientan a las contralorías internas así como a los delegados y comisarios públicos

De acuerdo con la estrategia prevista, la Dependencia a nivel central, evalúa el desempeño de los órganos internos de control así como el de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República, a fin de determinar el cumplimiento de objetivos, programas y metas, así como su repercusión en la población.

Los sistemas automatizados existentes, se adecuaron para el uso de las nuevas tecnologías de la información, lo que coadyuvará a la realización más efectiva de las actividades de seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la gestión pública.

Por tal razón, adquiere singular relevancia el carácter preventivo de la autonomía de gestión, que permite a los responsables de la administración de las entidades paraestatales, actuar con libertad y obtener mejores resultados.

Con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones, la Secretaría actualiza permanentemente el marco normativo que regula las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y control de bienes muebles que realizan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal así como la Procuraduría General de la República.

En materia de política inmobiliaria federal, la Dependencia continúa avanzando en la consolidación de su marco normativo así como en la actualización de criterios, políticas y procedimientos, acordes a las necesidades de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo cual se realiza con la

participación activa de las mismas, así como con los gobiernos estatales y municipales.

En este sentido, la administración del patrimonio inmobiliario de la nación ha promovido el uso adecuado de los inmuebles federales, previendo que todas las instancias involucradas aporten los recursos necesarios para su conservación, rehabilitación y mantenimiento. Además atiende los requerimientos valuatorios de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, con el objeto de apoyar entre otras operaciones, las correspondientes a compra-venta, arrendamiento, y ocupación superficial.

Con el propósito de avanzar ininterrumpidamente en la consecución de los objetivos del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, la Secretaría continúa impulsando la actualización de las acciones sistemáticas tendientes a mejorar la calidad y eficacia del desempeño de la actividad gubernamental; fortaleciendo los procesos de simplificación, desregulación y adecuación del marco normativo fomentando, a través del servicio civil de carrera, la dignidad y profesionalización de la función pública.

A fin de validar aciertos o corregir desviaciones de las acciones realizadas para mejorar los servicios públicos, se ha depurado y fortalecido la metodología desarrollada en años anteriores, para identificar nuevos procesos prioritarios y delinear actividades que impacten con mejores resultados, los bienes y servicios que ofrecen las instituciones gubernamentales a la ciudadanía.

En el marco del Programa de Administración, Control Interno y Apoyo Institucional, las áreas de apoyo de la SECODAM han conjugado esfuerzos para proveer a las áreas sustantivas de los recursos humanos, materiales y financieros indispensables; representando legalmente al C. Secretario del Ramo y brindarles apoyo y asesoría jurídica; fomentando el uso de la informática; conduciendo una adecuada estrategia de comunicación social, garantizando la transparencia, eficacia y eficiencia en el uso y aprovechamiento de los recursos, así como el cumplimiento de los programas institucionales y vigilando la correcta actuación de sus servidores públicos.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Planeación, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) dio a conocer su Programa General de Trabajo 2000, en el que se detallan con precisión, ordenadas en 10 programas y diversos subprogramas, las acciones que le corresponderá realizar a las unidades administrativas que la conforman para avanzar en la consecución de los objetivos que el Ejecutivo Federal definió en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y que la Secretaría observó para la elaboración del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, los cuales a continuación se enuncian.

1. Atención Ciudadana

- Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía
- Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía-SACTEL
- Programas Paisano Amigo y Vecinos de Centroamérica
- Combate a la corrupción y mejoramiento de los servicios públicos
- Usuario simulado

2. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

- Control patrimonial
- Verificación de responsabilidades administrativas
- Fincamiento de responsabilidades administrativas
- Visitas a Órganos Internos de Control

3. Atención y Seguimiento a Inconformidades

- Recepción, registro y análisis de Inconformidades que por la naturaleza de los hechos, determine el C. Secretario del Ramo instruya que se deba conocer el asunto

- Investigación de oficio por hechos derivados de la inconformidad
- Apoyo y supervisión a Órganos Internos de Control en materia de atención, trámite y resolución de la inconformidad
- Lineamientos y criterios para emitir con calidad y agilizar las resoluciones
- Asistencia en el desarrollo de las inconformidades que competen a los Órganos Internos de Control
- Vigilancia de la aplicación de la normatividad por parte de las Contralorías Internas

4. Vinculación con los Gobiernos Estatales para el Control del Gasto Público Federal, la Promoción de la Contraloría Social y la Evaluación del Desempeño en los Servicios Gubernamentales

- Coordinación y apoyo para el fortalecimiento de los sistemas estatales y municipales de control
- Fiscalización y supervisión de la aplicación de los recursos federales destinados a estados y municipios
- Seguimiento y evaluación de compromisos presidenciales de obra pública
- Auditoría externa a programas regionales financiados con créditos externos
- Contraloría social en programas de beneficio social coordinados con estados y municipios
- Promoción y fortalecimiento del Programa de Contraloría Social en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal
- Evaluación de obras, acciones o servicios gubernamentales en programas coordinados con estados y municipios

- Evaluación de obras, acciones o servicios gubernamentales en programas a cargo de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

- Sistemas de información Órganos Estatales de Control-SECODAM

5. Seguimiento, Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública

- Emisión y actualización de la normatividad y verificación de su cumplimiento
- Fortalecimiento, control y evaluación de la operación de los Órganos Internos de Control
- Verificación del ejercicio del gasto y del cumplimiento de programas y metas y evaluación de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República
- Auditoría gubernamental
- Auditorías externas
- Actuación de los delegados de contraloría en el sector central
- Evaluación e integración de informes institucionales
- Operación del Sistema de Información Directivo
- Coordinación y apoyo para el fortalecimiento de la infraestructura informática
- Coordinación de los Órganos Internos de Control en las dependencias, órganos desconcentrados y Procuraduría General de la República

6. Vigilancia y Evaluación de las Entidades Paraestatales

- Seguimiento al cumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento

- Seguimiento, fiscalización y vigilancia del programa de desincorporación de entidades
- Vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales
- Coordinación de los Órganos Internos de Control en las entidades paraestatales

7. Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Bienes Muebles

- Elaboración y actualización de la normatividad en materia de adquisiciones y servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas y control de almacenes y bienes muebles
- Participación en la actualización y cumplimiento de los tratados de libre comercio suscritos por México

8. Política y Administración Inmobiliaria de la Administración Pública Federal

- Determinación de las políticas y criterios para la administración del patrimonio inmobiliario federal.
- Elaboración de normas y procedimientos para la administración del patrimonio inmobiliario federal.
- Administración del patrimonio inmobiliario federal
- Política de avalúos y justipreciaciones
- • Modernización de la administración inmobiliaria

9. Modernización de la Administración Pública

- Mejoramiento de la atención y servicios a la ciudadanía y fortalecimiento de la participación social

- Mejoramiento continuo de métodos, procesos y adecuación de estructuras orgánicas y ocupacionales
- Promoción, medición y evaluación de la modernización de la Administración Pública Federal
- Dignificación y desarrollo del servidor público
- Simplificación, desregulación y adecuación del marco normativo
- Descentralización administrativa

10. Administración, Control Interno y Apoyo Institucional

- Administración de recursos
- Asesoría y apoyo jurídico
- Control Interno
- Comunicación Social

) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Bases jurídicas de las Responsabilidades de los Servidores Públicos

La determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus Trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, por lo que en el presente tema se hará un retrospectiva histórica de las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los agentes de la Federación.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como " Constitución de Apatzingán ", del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho decreto.

La residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia en el nuevo mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia. Y partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instituirá el llamado sistema de juicio de responsabilidad " ¹⁰⁰

La Constitución de 1857 no solo es importante por haber sido la primera en dedicar un artículo (el IV) exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos,

(100) Barragán Barragán José, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa, 1984, pag 30

y por haber inspirado la regulación de la misma materia en nuestra Constitución vigente, sino por haber sido la primera bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los funcionarios públicos.

- ***Decreto del 3 de Noviembre de 1870 “ Ley Juárez ”***

El decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como la “ Ley Juárez ”, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de encargo solo se le podía acusar por tres tipos de delitos; traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

- **Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal “ Ley Porfirio Díaz ”**

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1896.

Esta ley denominada “ Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal ” regulaba en su capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la “Ley Juárez ”, ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además en forma clara determinó la “ declaración de procedencia ”, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de delitos o faltas del orden común cometidos por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

“ En la edad media, en los reinos hispánicos se dio a la voz fuero el significado de derecho local; posteriormente se aplicó a ciertas recopilaciones legislativas. A finales de esa Edad se le idéntico como privilegio ” ¹⁰¹

Departamento de Contraloría (1917 – 1932)

A partir el 1 de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en texto original de su Título IV estableció las bases “ De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

La creación del Departamento de Contraloría que operó desde el año de 1917 hasta 1932 y cuyo titular lo era el Contralor General de la Federación, dependiendo del Presidente de la República.

En este Departamento, las actividades de auditoria general y las facultades de inspección y revisión, ocupaban un lugar relevante. También intervino en el establecimiento de mejores bases para el servicio civil y actuó en la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados “ Ley Lázaro Cárdenas ”

El 30 de diciembre de 1939, 22 años después, se elaboró la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados , que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

(101) Soberanes Fernández Jose Luis , Diccionario Jurídico Mexicano, 3ª Ed., México UNAM-Porrúa, 1989, t.II (D- H) Pag 1484.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. “ Ley López Portillo ”

Publicada el 4 de enero de 1980, no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando por que se inspiró casi a la letra en ella (le Ley del 40), y también por que en sus artículos transitorios se dispuso , sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y dado que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos , desde la entrada en vigor de la ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados (por lo menos a 25) , pues en la nueva ley no se contemplaban ciertos delitos que en la anterior había considerado como tales. Por ello se decía que esta Ley, en lugar de cumplir con su cometido, se convirtió prácticamente en una Ley de amnistía.

Fue también en esta ley la última en hablar de fuero constitucional En un comentario sobre la exposición de motivos de esta ley, Raúl F. Cárdenas sostuvo que “ el fuero constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario cuenta con inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo , mas no es una prerrogativa de impunidad, sino que constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la cámara federal correspondiente ” ¹⁰²

Durante la campaña electoral como candidato para Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado ofreció y el pueblo demandó una “ renovación moral de la sociedad “. A través de la consulta popular que se instituyó se manifestó como prioridad

(102) Cárdenas , Raúl F La responsabilidad de los funcionarios , Antecedentes y Leyes vigentes de México, México Porrúa, 1982, p 52

urgente e inmediata, el cumplimiento de esta demanda que garantizara en todos los niveles de la vida nacional y a todos los mexicanos los principios fundamentales de convivencia social, traducidos en : legalidad, igualdad, justicia, autoridad y solidaridad social.

En el H Congreso de la Unión fueron aprobadas las reformas al Título Cuarto Constitucional. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en vigor a partir del día primero de enero de 1983 y publicada el 31 de diciembre de 1982 y reformas al Código Penal, que podemos considerar la trilogía sobre la cual se sustenta la renovación moral de la sociedad.

Reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde que se estableció este título en el año de 1917, sólo uno de sus siete artículos se había modificado, por lo que en realidad ya no ofrecía bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la ciudadanía exigía erradicar, era necesario actualizar el texto constitucional para que su normatividad estuviese a la altura de los cambios y exigencias sociales..

Estas reformas se inician cambiando la denominación de " funcionarios públicos" por la de " servidores públicos ", desapareciendo la antigua y tradicional diferencia entre funcionario y empleados y altos funcionarios. Ahora toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel o naturaleza en el servicio público, será considerada como servidor público. Inclusive la propia denominación de servidor público mas que simple cambio de palabras expresa voluntad y misión de servicio que tienen los ciudadanos que trabajan para el Estado y sus empresas.

Se reordena el Título Cuarto, estableciendo en primer término quienes son sujetos de responsabilidad en el servicio público (artículo 108), cual es la naturaleza de dicha responsabilidad y las bases para la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (

artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110), la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); los principios que destinen el buen y adecuado funcionamiento del servicio público; la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113), y finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114).

De esta manera la reforma al Título Cuarto Constitucional, tiene como consecuencia la estructuración de nuevas bases de gobierno que modifican cualitativamente el anterior orden jurídico en el servicio público.

El proyecto de renovación moral de la sociedad implícito en el Título Cuarto Constitucional, está inspirado en el principio igualitario que establece con claridad al mismo tiempo las responsabilidades políticas, penales y administrativas que puedan resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, esta nueva Ley, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, desarrolla los principios que sobre responsabilidad define dicho título.

Su finalidad consiste en combatir la irresponsabilidad del servicio público que genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, pues la irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que se constituye en el estilo de vida de los mexicanos.

El sistema establecido comprende cuatro modalidades de la responsabilidad:

1ª Responsabilidad civil, que se rige por la legislación común.

3ª Responsabilidad penal, que en aplicación del principio de igualdad ante la ley, está sujeta a la ley penal, si mas requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicta la Cámara de Diputados.

4ª Responsabilidad Política, derivada de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho y cuya sanción es la destitución e inhabilitación. Al efecto, la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante el Senado que erigido en Jurado de Sentencia, resuelve en definitiva. Como innovación se incluye, entre las conductas que pueden redundar en perjuicio d los intereses públicos y del buen despacho, la que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa, es decir las "violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o el Distrito Federal y a la leyes que determinan el manejo de os recursos económicos federales o el distrito federal" (artículo 7º fracción VIII).

5ª Responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia necesarias para el buen servicio público. La responsabilidad administrativa es independiente de la de naturaleza penal, política, civil o laboral.

Obligaciones

Para lograr lo anterior se establece un Catálogo de o Código de Obligaciones a las cuales se deben de sujetar todos los servidores públicos. Dicha Catálogo clarifica la acción de los servidores y sus superiores jerárquicos, quienes son facultados para imponer las sanciones disciplinarias necesarias para el buen despacho de los asuntos públicos.

Se definen las obligaciones de los servidores públicos, estableciéndose los procedimientos de investigación y determinación de responsabilidad administrativa describiendo las sanciones adecuadas para prevenir y castigar la irresponsabilidad en el servicio público, llegando incluso a la inhabilitación cuando el caso lo amerite.

Asimismo se establece una vía expedita para la prevención de los ilícitos y sanción de las responsabilidades administrativas que permiten eliminar el viejo y obsoleto sistema anterior que no conducía ni a sancionar correcta ni a resarcir al erario por los daños causados.

El Título Cuarto de esta Ley denominado Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, responde al a propósito de modernizar el viejo sistema de registro de manifestación de bienes, con un sistema dinámico y vivo que permita la captación de los datos necesarios para el seguimiento y control del patrimonio de los servidores públicos. Se trata de verificar y comprobar que el patrimonio de los servidores públicos ha sido obtenido a través de sus ingresos lícitos. Se dan facultades para practicar visitas de investigación o auditoría para comprobar los datos asentados.

Este registro de situación patrimonial se convierte en un importante documento para el caso de que se presuma el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, ya que al no declarar con veracidad se presumiría como enriquecimiento ilícito, Asimismo al servidor público, que estando obligado a presentar su declaración no lo hiciere, se le declarará sin efecto su nombramiento respectivo.

La declaración de situación patrimonial se comenzó a presentar a partir de 1984 anualmente, para indicar los incrementos y decrementos en los patrimonios de los servidores públicos.

Otra innovación en esta Ley, es la referente a la práctica de recibir regalos por parte de los servidores públicos, por los que se prohíbe esta acción muy arraigada, que ha resultado fuente de corrupción y atenta contra la imparcialidad en el servicio público.

Las dádivas y obsequios recibidos por los servidores públicos de personas vinculadas con las facultades de que están investidos, sólo se permitirán si el valor de ellos no rebasan diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. Los obsequios que excedan lo anterior se deberán entregar a la institución que se indique y el no hacerlo implicará la comisión del delito de cohecho.

Otro aspecto también nuevo dentro de la legislación vigente, era el referente al otorgar empleos, cargos o comisiones a familiares dentro de la Administración Pública Federal. Para evitar esta práctica también arraigada en nuestra administración, la Ley prohíbe que un servidor público pueda darle empleo, cargo o comisión a su cónyuge o a un familiar que esté dentro del cuarto grado de consanguinidad, afinidad o civil. También se prohíbe otorgar empleo a terceros para con los cuales tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, así como para los socios de sociedades en las cuales el servidor público o sus familiares tenga o haya tenido interés. El entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid en su discurso de toma de posesión lo definió claramente: " No es compatible servir en los puestos públicos y simultáneamente operar negocios cuya actividad se funde en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral. O se gobierna o se hacen negocios. Los puestos Públicos no deben ser botín de nadie ". ¹⁰³

Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

- **21 de Julio de 1992**

procedimiento para la substanciación del juicio político, definido en el artículo **108** de la Constitución Federal.

Primer Párrafo del artículo **79**, con objeto de establecer que la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación lleve el registro patrimonial únicamente por lo que toca a servidores públicos de las dependencias, entidades y órganos

(103) Chanes Nieto José, " Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades", Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, México

jurisdiccionales a que se refiere el propio ordenamiento, adicionando un segundo párrafo al precepto en cuestión, que atribuya tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades que en materia de registro patrimonial establece el Título Cuarto de la Ley.

Relacionado con lo anterior se reformó, por un lado, el **primer párrafo del artículo 80**, que se refiere a los servidores públicos que están obligados a presentar la declaración de situación patrimonial y por el otro, la **fracción XVIII del 47**, la que se hace congruente con el objetivo establecido.

Con motivo de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se reformó el **segundo párrafo del artículo 51** y se **adicionó la fracción I Bis de los artículos 3º y 80** de la Ley, para incluir dicho órgano como autoridad facultada para aplicar la misma en el ámbito de su competencia.

Fracción VIII del artículo 47 de esta Ley, con objeto de reubicar lo relativo a la comunicación escrita que debe hacerse al titular de la dependencia o entidad sobre incumplimientos en el servicio público

Como resultado de ello se añadió la **fracción XX del 47** que se señala, la obligación genérica para todo servidor público de denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la contraloría interna, cualquier conducta que advierta en ejercicio de sus funciones, sea o no del personal sujeta a su dirección y que pueda ser causa de responsabilidad administrativa.

Se incluyó la **fracción XXIII del propio artículo 47**, la abstención para celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos en las materias a que se refiere la citada fracción, servidores o ex servidores públicos que tengan menos de un año de

haberse separado del servicio, así como con las sociedades de las que los mismos formen parte. . .

Fracción VI del artículo 56 para adecuar el monto de las sanciones que habrán de aplicar los superiores jerárquicos.

Artículo 64, se amplía el plazo para que la autoridad instructora del procedimiento disciplinario emita su resolución en treinta días hábiles una vez desahogadas las pruebas. De igual manera se aumentó el plazo para la notificación de la resolución administrativa de veinticuatro a setenta y dos horas.

Por lo que toca a la figura de la prescripción, se amplió el plazo de tres meses a un año.

Se excluyó de la **fracción I del artículo 78**, el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuera estimable en dinero, pues si bien tales infracciones pudieren no representar un beneficio económico para su autor, si podrían llegar a ser constitutivas de un acto o una omisión que atente de manera grave, contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia que deben de observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Se agregó, además, **un último párrafo al numeral 78** por el cual quedaría regulada la manera de interrumpir la prescripción

Por su parte, y con objeto de mejorar la tramitación de los medios de impugnación, se reformaron los artículos **70, 71 y 73** a efecto de precisar quienes habrán de restituir al servidor público en el goce de sus derechos, como resultado de haber sido anulada una resolución sancionadora, en el correspondiente juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con respecto al recurso de revocación se amplió el plazo de resolución de tres a treinta días. De igual manera, con objeto de que los medios de apremio previstos por la Ley puedan ser utilizados no solamente por la entonces SECOGEF, sino también por el

superior jerárquico en la tramitación de los procedimientos disciplinarios de su competencia, se reformó el **primer párrafo del artículo 77** en tal sentido.

Se adiciona un **párrafo al artículo 80** en el que se especifican las sanciones que procederían en el supuesto de que el servidor público no presentare con veracidad su *declaración de situación patrimonial*. Del mismo modo, se adiciona un párrafo al artículo 81 cuyo objeto será establecer la sanción aplicable en caso de no presentarse la declaración de situación por conclusión del encargo

- **10 de enero de 1994**

Reforma en materia de reparación del daño a cargo del Estado.

- **26 de mayo de 1995**

De las responsabilidades

Esta reforma contempla un sistema propio de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, sancionando conductas que impiden o dañan dichos objetivos. Ello, sin menoscabo del principio de inamovilidad que debe mantenerse como otra de las garantías judiciales para asegurar la independencia de la función.

- **12 de diciembre de 1995**

De conformidad con el artículo 122 Constitucional, corresponde al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal la determinación de responsabilidades y, en su caso, la aplicación de sanciones a los funcionarios judiciales del Distrito Federal, se consideró necesario que las referencias que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hacen en relación con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se sustituyan por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal

24 de diciembre de 1996

Se amplió en la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de nombrar y remover a los Titulares de los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, Quejas y Auditoría. En consecuencia, todos éstos servidores públicos pasaron a depender jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Lo anterior permitió a la dependencia encargada del control interno global perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

En conclusión, el tema de las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país a lo largo de los años y de los siglos ha tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como el grado de moralidad que la cúpula gubernamental le ha impreso a la actividad política. Así, por ejemplo durante la época colonial fue un asunto de máximo interés gubernamental, ya que estamos en presencia de un Estado patrimonialista en que el poder se ejercía en nombre y representación del monarca; de igual manera la ley se creía como una expresión de la voluntad real; en concordancia con ello la Corona era la primera interesada en que la ley se cumpliera a rajatabla, de tal suerte que el funcionario real estaba sujeto, por dichas razones, a muy estrictas responsabilidades en el ejercicio de su cargo, tenía que responder al soberano del poder que le había conferido y del cumplimiento de su real voluntad- la ley- había realizado. De ahí que existieran instituciones tan importantes del gobierno como la visita y sobre todo el juicio de residencia que tomaron una eficacia muy grande en esta cuestión en nuestra patria durante la época colonial

A partir de la independencia, México se constituye como un estado liberal democrático, en donde la soberanía se traspasa del rey al pueblo y en consecuencia los funcionarios

ya no son reales sino públicos, nombrados por alguien que posee un mandato popular, o sea, que su poder tiene un fundamento democrático y su actuación está prescrita por una ley que es la expresión de la voluntad general en sentido rousseauiano. De ahí que el sustento de las responsabilidades de los servidores públicos no se encuentre en la conveniencia u obligación de cuidar lo que se del rey, sino sobre todo, ahora , en un imperativo moral, el cual evidentemente debe tener el correspondiente apoyo legal; es ahí donde surge el ordenamiento legal de las responsabilidades de los servidores públicos.

El siglo XIX mexicano, pese a las constantes guerras y convulsiones internas en que vivió el país, se caracterizó, en cuanto al actuar público de funcionarios y empleados públicos, por una estricta moral republicana, junto a una muy elevada ética de aquellos hombres que forjaron nuestra patria .

Desafortunadamente en la época posrevolucionaria decayó mucho ese concepto de ética del hombre público y hubo que retomar el proyecto de renovación moral de la sociedad como medida indispensable para la subsistencia del sistema público mexicano. Es esta la fase en que nos encontramos: rescatar la moralidad en el querer y en el actuar de los servidores públicos, desde el Presidente de la República hasta el más modesto empleado municipal, ya que la ética es uno de los fundamentos del moderno Estado social y democrático de derecho, en el que los mexicanos estamos empeñados en construir nuestro país.

CAPITULO IV.- IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL EJERCICIO DE LAS DISTRIBUCIONES DE LA SECODAM EN LA PREVENCIÓN Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

a) Causas que generan la corrupción.

La corrupción es un fenómeno social que cubre todos los espacios de actividad económica, que cuando se vuelve cotidiana destruye las bases del desarrollo armónico de la sociedad

No es un fenómeno característico de la pobreza, como podría suponer lo que ha sucedido en Haití o Etiopía; ni tampoco de los países desarrollados como sugiere lo sucedido en Italia, Francia o Japón. Aparece en los regímenes totalitarios, como pasó en la Rumania de Ceauseuscu y en las más exitosas economías de mercado, basta recordar Watergate ó el escándalo de Irán contras.

En el presente tema, puede afirmarse que la corrupción es un fenómeno históricamente localizable desde la antigüedad entre los griegos y romanos y probablemente también entre los indígenas americanos, que alcanza su estructura y modalidades mas extendidas y peligrosas en los tiempos modernos.

La presencia de actos de corrupción en casi todos los países en pleno siglo XXI, hace evidente que el fenómeno está presente en todo el planeta y que no es privativo de algunos países o de algún sistema económico determinado.

Tampoco podríamos identificarlo como característica estructural de los gobiernos en particular, pues la existencia de casos de corrupción gubernamental no es suficiente para inferir que la corrupción sea inherente al aparato del Estado.

Aunque no es un mal exclusivo del sector público de las naciones, todo parece indicar que estamos más preocupados por la corrupción pública que por la privada, o al menos

El tema absorbe más nuestras reflexiones y es del mayor interés para los medios de comunicación masiva. La realidad es que casi siempre que se da un caso de corrupción de servidores públicos, en él están involucrados particulares, que en la mayoría de las ocasiones son los más beneficiados por ella. Es una suerte de calle de doble vía: uno da y el otro recibe, una ventaja que no siempre es lícita.

Desde la perspectiva teórica, la corrupción exigiría encontrar una definición que englobara todas las formas y modalidades en que se presenta y que además explicara sus causas. Esta sería una labor que reclamaría un ejercicio intelectual que dista de ser la pretensión del presente ensayo.

El propósito de este trabajo es más concreto. Se pretende examinar la corrupción en nuestro país y América Latina partiendo de una categoría que permita identificar sus principales modalidades y tomando en consideración ciertos datos comunes que se observan en la mayoría de los países.

Estos datos pueden ser agrupados con base en ciertos criterios que nos pueden sugerir la idea de "tendencias", que a su vez pueden conformar variables dependientes de otros fenómenos centrales y que, por lo tanto, tiene un carácter coyuntural, lo que conviene destacar, pues la corrupción es un fenómeno dinámico que varía en relación con el grado de desarrollo de los países.

Como punto de partida, cabe señalar que existe un prejuicio sobre la corrupción en los países de América Latina. Suele suponerse que la corrupción es mayor en los países en vías de desarrollo, pues se estima que la incidencia de este problema en los países económicamente desarrollados es mucho menor y no tiene un carácter crítico dentro de sus formas de gobierno.

Debemos admitir que el subdesarrollo permea de tal manera a las nuestra sociedad, que es posible hablar de modalidades subdesarrolladas de la corrupción, las cuales, en consecuencia habrían sido superadas en los países desarrollados para dar lugar a

modalidades más elaboradas. Lo cierto es que la corrupción no distingue entre países ricos ni pobres, ni entre diferentes sistemas políticos o económicos.

La dependencia económica de nuestro país y de los países de Latinoamérica y la naturaleza propia de sus estructuras productivas y de comercialización, han dado lugar a una idea muy extendida que consiste en asociar el dinero a todo tipo de corrupción, que lo ubica como principal motivo de la corrupción y va de acuerdo con las economías consumistas y dependientes.

Empero, es importante apuntar que existen otros factores, que se mencionarán brevemente.

- a) La inestabilidad en el empleo, aunada a los bajos niveles de ingreso de los estratos sociales menos favorecidos.
- b) Cierta grado de arbitrariedad en la selección del personal administrativo, derivado unas veces del amiguismo y otras de un abierto nepotismo.
- c) La falta de sistemas de control suficientes, eficaces y precisos, producto de la escasez de recursos, cuando no, de la ausencia de iniciativas gubernamentales al respecto.
- d) La competencia entre los países desarrollados para vender sus productos en nuestros países.
- e) La concentración del poder en órganos centrales de la administración pública, lo que impide el sano desarrollo de mecanismos locales de control, e inhibe la participación de la ciudadanía en la vigilancia de los recursos y en el desempeño en los servidores públicos.

- i) La persistencia de lagunas u omisiones en los marcos jurídicos, como elementos que *dejan abierta la puerta a sutiles (y a veces no tan sutiles) formas de corrupción.*
- j) La insuficiencia de programas educativos que inculquen en los niños y jóvenes el respeto a la legalidad y un espíritu de servicio desinteresado hacia su país.
- k) El excesivo contacto directo entre los prestadores de servicios y los usuarios de los mismos (que la tecnología ha reducido en otros países), al lado de la idiosincrasia *de nuestro país y de Latinoamérica, tan inclinada a establecer arreglos de carácter personal y que en ocasiones propician que se rebase la línea divisoria entre lo lícito y lo ilícito.*

Todos ellos son elementos que, en mayor o menor medida, resultan afluentes del fenómeno integral de la corrupción.

En consecuencia inmediata de ello es que el trato entre prestadores de servicios y usuarios tiende a viciarse por la vía del contacto personalizado en la realización de trámites o recepción de servicios, generando prácticas como la dádiva, la extorsión o el soborno. Se trata de una forma desviada a través de la cual los servidores públicos puede obtener mayores ingresos y los usuarios un tratamiento más expedito a sus asuntos.

Partimos de la convicción de que el fenómeno de la corrupción es extraordinariamente complejo y afecta por igual al sector público, al social y al privado. Para facilitar el análisis debemos convenir en éste y en otros puntos de no menor importancia.

No debemos hacer abstracciones ni generalizaciones sobre la corrupción; ésta tiene que ser enfocada según los espacios concretos en que se presenta: en el aparato judicial, en los sindicatos, en las corporaciones policiacas, en las empresas privadas y aún entre los encargados de combatirla, y al tratar específicamente la corrupción gubernamental, el primer paso es identificarla, lisa y llanamente, como cualquier

alteración irregular de la finalidad de la función pública. Es claro que esta definición es un aproximativa y que tiene que ser desagregada, pero nos es útil para observar las alteraciones e irregularidades en el Sector Público, en atención a su naturaleza, causa y modalidades.

Dentro de la categoría de corrupción gubernamental, una gran parte de nuestra legislación y de otros países de Latinoamérica tipifican irregularidades que van desde los actos de falta de honradez, como el cohecho, la extorsión, el peculado, el conflicto de intereses, el tráfico de influencia, el enriquecimiento ilícito, etc., hasta las que configuran actos de negligencia, en los que la función pública se desempeña en forma eficiente.

Encontramos así distintas intensidades con relación al concepto de corrupción, cada una de las cuales requiere del diseño de estrategias ad hoc, pues las encaminadas a combatir las faltas de honradez no pueden ser las mismas dirigidas a resolver las faltas de eficiencia.

La agrupación de irregularidades comunes configura una haz de tendencias. En nuestro país y América Latina dichas tendencias de la corrupción recaen principalmente o se relacionan en primer término con:

- La excesiva burocratización del sector público.
- Deficiencias en los sistemas de administración de justicia.

Debemos tener presente que la **excesiva burocratización de nuestros aparatos públicos** empezó en la época de la Colonia, cuando las potencias coloniales (en nuestro caso España), para asegurar su control sobre las naciones colonizadas, participaban en todo y vigilaban toda la gama de sus actividades públicas, civiles, religiosas y militares. Al independizarse, los países virreinales nacen con burocracias exageradamente obesas y corruptas, ya que esa era otra de las formas de control por parte de la metrópoli

En nuestro país como en América Latina creemos que al hacer el aparato más simple, más accesible y con menos agobios para el ciudadano común y corriente, estaremos dando un duro golpe a la corrupción más generalizada, que si bien puede ser de poca cuantía, no deja por ello de afectar a la sociedad y de frenar los más serios esfuerzos de nuestros gobiernos por eliminar este mal contemporáneo

Otro problema a señalar es el del amplio margen de decisión que se deja a los servidores públicos en muchos reglamentos y disposiciones. De la excesiva discrecionalidad o " potestad gubernativa " con que se manejan algunas relaciones entre usuarios y prestadores de servicios surgen situaciones inconvenientes, ya que el elemento subjetivo, necesario y hasta indispensable en algunas ocasiones, si se emplea mal provoca corrupción y, peor aún, un tipo de corrupción que no se puede perseguir, pues si bien no está permitido, tampoco está expresamente prohibido.

En consecuencia, debemos de tener mucho cuidado al redactar disposiciones, sobre todo administrativas, las cuales deben ser muy claras, simples y precisas, comprensibles por gobernantes y gobernados de cualquier estrato social. Estamos convencidos de que la certeza jurídica desempeña un papel capital en la lucha contra la corrupción.

En algunos casos los gobiernos de nuestro país y de América Latina tienen administraciones públicas que dan atención a la ciudadanía con excesiva lentitud y a través de una intrincada red de trámites y requisitos burocráticos agobiantes. Esto genera desatención a las demandas elementales de los gobernados y se convierte, primero en una legítima inconformidad, y después en un conjunto de instancias de corrupción bastante extendidas y perniciosas.

Por ello, es necesario hacer más sencilla la administración, acercarla al hombre de la calle, procurar que el ciudadano tenga la seguridad de que su trato con la autoridad burocrática no implica la necesidad de hacer un desembolso. Una administración

Una administración pública moderna no tiene que ser compleja, antes que nada ser eficiente, honesta y productiva.

En México y en otros países como Brasil, la administración pública presenta una clara tendencia a auto-simplificarse hasta la medida óptima de su dimensión y funcionamiento. Y, al igual que en el caso de la corrupción, aquí es conveniente identificar el área concreta sobre la que se va a actuar para poder aplicar en ella nuevas técnicas correctivas.

Así por ejemplo, entre los servidores públicos de nivel medio y bajo existe un tipo de corrupción que tomó fuerza a raíz de un crecimiento excesivo de las burocracias. El ciudadano quiere ver su asunto resuelto y, olvidando reglas elementales de ética, se corrompe junto con las personas obligadas, en principio, a ofrecerle soluciones expeditas que debieron darse normalmente.

Para nuestros países, este problema es grave, pues no se trata de una gran corrupción sino de la pequeña, ejercida, como se dijo, por un sinnúmero de empleados públicos de niveles medios y bajos, a los que es imposible supervisar a cada instante. Detectar sus irregularidades y desviaciones, controlar su eficiencia y establecer con precisión su responsabilidad, son problemas cuya solución debe ser firme y cotidiana.

Deficiencias en la administración de justicia. La complejidad y extensión del siguiente tema nos obliga a recurrir a un examen general del marco jurídico en el que se produce el fenómeno de la corrupción en América Latina, en especial en México, ya que sería imposible abordar específicamente los que existen en cada uno de nuestros países

Del análisis de distintas legislaciones de distintos países latinoamericanos podemos concluir que existe una tendencia a establecer marcos jurídicos que normen la actuación de los órganos de control, unos dependientes del Poder Legislativo, otros con mayor autonomía en relación con los poderes, y otros más, como el caso específico de

México, donde existen órganos de control tanto en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En este aspecto lo importante es que dicha legislación junto con las distintas figuras jurídicas consagradas en los códigos penales de cada país, revelan la preocupación de los gobiernos por contar con los medios legales adecuados para hacer frente a los problemas de corrupción gubernamental.

Sin ser limitativos, mencionaremos algunas de las principales causas que inciden en la corrupción:

Las Relaciones Comerciales de las Transnacionales como factor de prácticas corruptas

La política económica de México reconociendo que la globalización es una tendencia inexorable se sumó al proceso mundial, cambiando substancialmente hacia la apertura al comercio internacional, se han reglamentado para ofrecer una mayor apertura a la inversión extranjera; se ha liberalizado la economía al desregular sectores económicos previamente protegidos y se han privatizado casi cuatrocientas entidades públicas.

Con la apertura comercial y de inversiones y mediante la instrumentación de tratados de libre comercio como los que ha negociado y negocia México, con países latinoamericanos y con la región de Norteamérica, se pretende lograr variados objetivos. En particular, nuestra visión del Tratado de Libre Comercio, o del NAFTA, como se conoce en Canadá y Estados Unidos es en el sentido de que permitirá:

Liberalizar el comercio y la inversión en la región de Norteamérica y,

Facilitar la estructuración de cadenas productivas para la economía global.

El mundo corporativo está cambiando rápidamente, de una lógica territorial a una nueva lógica de redes de producción, como consecuencia de la competencia internacional.

Las características distintas pero complementarias, tanto del entorno geográfico de los países, como de sus economías y de sus factores de producción, alientan la viabilidad de la consecución de este objetivo primordial.

Sin embargo existen profundas diferencias culturales en la región de Norteamérica, que dificultan seriamente la sana competencia y por ende, la integración comercial a plenitud.

Si sumamos a las profundas diferencias culturales ya enunciadas, la también profunda recesión que han sufrido en los últimos años las economías de los países "ricos", podremos entender la razón por la cual las firmas transnacionales de ingeniería y consultoría incurren- cuando "descubren" oportunidades de negocios en los países "pobres" - en prácticas desleales, frecuentemente corruptas y peligrosamente poco éticas para posicionarse en dichos mercados.

Dichas prácticas inconvenientes son, entre otras:

Dumping

Venta de estudios chatarra, reproducidos indiscriminadamente y cobrados varias veces en diferentes circunstancias.

Aceptación de subsidios otorgados por productores de bienes de capital, constructores y ocasionalmente gobiernos que reconocen el efecto multiplicador inherente a los servicios de ingeniería y consultoría.

- Engaños con la currícula del personal especialista que ofrecen al contratar, sustituido por expertos locales al realizar el trabajo encomendado, el cual es robado a las firmas nacionales.
- La venta subrepticia de información estratégica y confidencial, obtenida al desempeñar sus encargos.
- El soborno concebido como una simple traducción del fenómeno del cabildeo.” ¹⁰⁴

• **Narcotráfico**

Contribuye mucho a la corrupción la existencia del narcotráfico, pues vicia las estructuras individuales, jurídicas, sociales y políticas.

Definitivamente, estamos hablando de un fenómeno que rebasa las escalas anteriores de corrupción. Se trata de una fuerza y de un poder al margen de la ley que tiene una potencia de corrupción penetrante, gracias a los enormes recursos financieros, que son verdaderamente ríos de oro, que moviliza, los cuales le permiten cambiar modo de producción, modificara el comportamiento de las fuerzas sociales y productivas, arrogarse poderes para influir en la esfera individual y comunitaria, perturbar la naturaleza social del hombre y socavar los cimientos mismos de los Estados que no atajan su florecimiento.

La persecución del narcotráfico como factor de corrupción de la administración pública.

El narcotráfico ha desarrollado una verdadera capacidad gerencial para el manejo de sus actividades, mediante economías de escala que le han permitido constituir entes integrados vertical y horizontalmente, hasta desarrollar una fuerza multinacional.

(104) Cortina Suarez José Antonio, Presidente Nacional de Empresa de Consultoría, México, *Las relaciones comerciales de las transnacionales como factor de prácticas corruptas* Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún México, 1993

su estrategia está dirigida a explotar económicamente la dependencia de las drogas, incorporar a comunidades completas en distintas zonas geográficas del mundo, dedicada al cultivo y a la producción y a crear redes de operación táctica, con el fin de colocar sus productos. Para este fin han identificado, en su gran esfuerzo de mercadotecnia, los centros más importantes de consumo, cuya explotación genera altísimas ganancias que son invertidas en maximizar sus operaciones con tecnología propia, equipo e instalaciones que funciona al margen de la ley.

El potencial del narcotráfico para quebrar los valores que dan cohesión a la sociedad, es enorme. Ahí mismo se aclara el dilema conceptual inicial, de si es el narcotráfico o su persecución, el origen de la corrupción.

EL SECRETO BANCARIO

La legislación de numerosos países dispone actualmente que el secreto bancario no se puede oponer a las intervenciones procesales de la autoridad judicial penal, por lo menos en lo que concierne a las investigaciones de los ilícitos mas graves, o sea los punibles con la privación de la libertad. " Dado que la forma más grave de corrupción, es decir, el hecho de que un funcionario público acepte dinero o bienes para efectuar un acto contrario a los deberes de su función, se castiga generalmente mediante la privación de la libertad, el secreto bancario como tal, por lo menos en esos países, ya no constituye un obstáculo específico para el procesamiento penal de esta violación de la ley. Las dificultades reaparecen cuando los pagos destinados a la corrupción se efectúan a través de bancos extranjeros, como sucede muy frecuentemente cuando se trata de sumas muy importantes. Por consiguiente se debe a las lagunas que se comprueban en el derecho penal fundamental, el procedimiento penal y la cooperación internacional, que el secreto bancario constituya hoy un obstáculo considerable, en especial cuando se le utiliza en combinación con las sociedades cuya sede se encuentra en un país paraíso fiscal." ¹⁰⁵

¹⁰⁵) Andrade Ancira, Aida S Director General Jurídico, Comisión Nacional Bancaria, México, *La Regulación del Secreto Bancario en México* Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún México, 1993

Lavado de dinero

El lavado del dinero forma parte de la constelación delictiva y corruptora que se identifica con ciertas formas de criminalidad, una amplia variedad de tráficos y actos ilícitos (drogas, armas, joyas, evasión fiscal, defraudaciones). El lavado de dinero constituye esencialmente un instrumento al que recurren los tráficos ilícitos, y que adquiere con ello una naturaleza ilícita como parte de las redes nacionales e internacionales de viejas y nuevas criminalidades. En todos estos aspectos y niveles, el lavado de dinero desarrolla y usa una alta capacidad de corrupción de individuos, grupos, organizaciones e instituciones tanto de los sectores privados como públicos.

La economía se manifiesta por una serie de aspectos y niveles interrelacionados: demanda y consumo mundiales, cuantía de las inversiones en y para el narcotráfico, su tasa de rentabilidad y acumulación, con enormes ganancias, inversión y reinversiones; lavado de dinero; la inserción en la economía legal a través de una red de inversiones ilícitas en prácticamente todas las ramas y sectores de aquella, la provisión de empleo, ingreso y consumo a una muy amplia gama de grupos. Todo ello conlleva una capacidad muy alta, virtualmente ilimitada, de corrupción respecto a individuos y grupos, organizaciones e instituciones sociales y políticas, al gobierno y administración de los Estados.

El narcotráfico ha ido utilizando cada vez más y ha contribuido a desarrollar y perfeccionar el lavado de dinero en una serie de formas y fases, y en la gran mayoría de las regiones y países del mundo. Esta participación constituye incluso al lavado de dinero en una de los rasgos notables de la multidimensionalidad y de la transnacionalización que le son inherentes.

Entre las principales formas y métodos de lavado de dinero, destacan las siguientes:

- Instrumentos y mecanismos de los estados -comerciales, financieros -fiscales- para incremento de la balanza de pagos, etc.

Empresas ficticias o de fachada.

Compañías financieras o parabancarias.

Uso de sistemas bancarios nacionales y de sus redes internacionales de agencias y sucursales (ejemplo, Bank of Credit and Commerce International)

Aprovechamiento de los paraísos fiscales.

Operaciones fiscales ficticias o con facturación inflada.

Contratos ficticios de alquiler y compra-venta.

Manipulaciones bursátiles.

Casas de cambio.

Uso de sistemas informales basados en la confianza (grupos familiares o étnicos ubicados a grandes distancias en distintos países).”¹⁰⁶

• ***Reflexiones en torno a la Corrupción en la impartición de justicia.***

Procuración de justicia El ejercicio de esta actividad implica básicamente la vigilancia del cumplimiento de las leyes, la salvaguarda de los derechos de los gobernados, la persecución de los delitos, así como la promoción de su sanción ante los órganos encargados de administrar justicia, se desarrolla, según la legislación de cada país, a través de representantes del ministerio público, fiscales, o autoridades equivalentes a éstos, y que son auxiliados por cuerpos policiacos y autoridades administrativas, diferentes a los mencionados con anterioridad.

¹⁰⁶) Kaplan Efrón, Marcos Investigador, *Lavado de Dinero y Corrupción*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993

Administración de justicia, esta fase de la impartición de justicia es desempeñada por diversos órganos jurisdiccionales, ya sean tribunales judiciales o administrativos, los cuales aplican las normas jurídicas a las controversias concretas que se les plantean

Readaptación social, actividad orientada a lograr la aptitud de quienes, habiendo delinquido, han sido sancionados con pena privativa de libertad para reintegrarlos a la sociedad sin que vuelvan a entrar en conflicto con ella.

Debe señalarse que la readaptación social se intenta en la mayoría de los países a través de la capacitación para el trabajo y la educación, a efecto de preparar al individuo para su reincorporación a la sociedad

Estas actividades en las que se desenvuelve la alta responsabilidad de impartir justicia, no escapan al fenómeno DE LA CORRUPCIÓN. MUY POR EL CONTRARIO, COMO SU EJERCICIO implica un contacto directo con los gobernados, son susceptibles, por esa razón de verse afectadas por dicho problema." ¹⁰⁷

El Sistema Penitenciario

Para entender cómo se genera y se desarrolla la corrupción en el sistema penitenciario mexicano, es menester señalar algunas de las características que lo convierten en un campo propicio para el surgimiento y enraizamiento de todo tipo de irregularidades y abusos.

En nuestro país existen aproximadamente 444 reclusorios para adultos y 57 centros de menores. De las visitas de supervisión realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se puede concluir que la sobrepoblación carcelaria es de un 30%, la mayoría de los edificios que se utilizan como prisiones son construcciones rudimentarias e improvisadas; en alrededor del 95% de los reclusorios no se realiza la separación entre procesados y condenados; en un 20% de los centros penitenciarios no

(107) Azuara Olascoaga Juan E., Director General Jurídico Secogef, *Reflexiones en torno a la corrupción en la impartición de justicia*, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún México, 1993

existen instalaciones específicas para mujeres; la mayoría de las instituciones carecen de reglamento interno, un 40% de los centros carece de servicios médicos y odontológicos, en el 75% de los centros hay reclusos enfermos psiquiátricos, que en muchos casos no reciben ningún tratamiento especializado, el 30% de los establecimientos no cuenta con áreas laborales. Se han detectado también graves deficiencias en lo relativo a la visita íntima, a la visita familiar y a las comunicaciones con el exterior.

Muchos de los reclusorios no son centros de readaptación como manda la Constitución General de la República, sino lugares de castigo y, a menudo, de degradación. Allí no se vive sino que se sobrevive. Los presos deben librar una batalla diaria para tener acceso a una cama de cemento, a una cobija, a una letrina, deben luchar para no ser golpeados, violados, para tener un mínimo espacio vital. En los penales impera la ley del más fuerte, sea ésta la que imponen los custodios o ciertos grupos de poder organizados por determinados internos.

Esto provoca que una buena parte los reclusos se encuentren en un estado de desamparo que los lleva al convencimiento de que su única posibilidad de salvación está en pagar para sobrevivir, *En las cárceles se compra y se vende todo: alimentos, camas, trabajo, asistencia médica, vida íntima, comunicaciones con el exterior, seguridad.*

La corrupción en los centros de reclusión no es un fenómeno nuevo ni aislado: por el contrario, aparece en forma recurrente en la mayoría de los países. En México hay numerosos testimonios históricos sobre la aterradora situación prevaleciente en los reclusorios en diferentes épocas. Incluso, en las cárceles de la Inquisición, en la Nueva España del siglo XVI, se daban graves casos de corrupción. ¹⁰⁸

(108) Walter Beller Taboada, Coordinador de Asesores CNDH, México, *La lucha contra la corrupción en el sistema penitenciario mexicano*. Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún México, 1993

En resumen, el fenómeno de la corrupción se ramifica en muchos países, impide las acciones gubernamentales de acceso a la modernidad, y constituye un grave problema que pone en peligro los más altos intereses de los estados contemporáneos. México y los países de América Latina que han iniciado una lucha contra este mal, verán acrecentada su autoridad moral y económica.

La comunidad Internacional debe desarrollar en el futuro, fórmulas dinámicas y efectivas de colaboración, que le permita encauzar sus esfuerzos a combatir penal, fiscal y administrativamente este fenómeno.

b) Intervención de la SECODAM

El Poder Ejecutivo Federal delegó en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la facultad de establecer un Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, con base en el título tercero “Responsabilidades Administrativas” y, en el título cuarto “Del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos”, de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (LFRSP); en el artículo 37, fracciones XV y XVII, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; en el artículo 20, fracciones I a VIII, y del artículo 21, fracciones I a XIII del Reglamento Interior de la SECODAM.

“ En ejercicio de dicha atribución, en materia de responsabilidades administrativas, la SECODAM estableció el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, en coordinación con los órganos internos de control de las dependencias y entidades del gobierno federal y con las contralorías estatales en lo relativo al uso y aplicación de los recursos federales transferidos a los estados, mediante los convenios de desarrollo social, y conforme a lo estipulado en los acuerdos de coordinación celebrados entre el titular de la SECODAM y los titulares de las entidades federativas.

El Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía se enmarca, pues, en la vertiente de modernización de la gestión pública y atención al ciudadano, del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, y es uno de los instrumentos básicos de la Contraloría Social, cuyo objetivo es promover, apoyar y fortalecer la participación corresponsable de la ciudadanía en la vigilancia de la acción gubernamental, en general, de la actuación de los *servidores públicos*, en particular, y de la aplicación transparente de los recursos a nivel federal. De esta manera, el ciudadano puede presentar con amplitud y absoluta libertad sus quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones, y así cumplir con los objetivos que se pretenden en la aplicación de las sanciones administrativas: castigar a los responsables

de una falla y prevenir – con fundamento en el principio de ejemplaridad – la comisión de nuevas infracciones.” ¹⁰⁹

En este sentido, la SECODAM al administrar el sistema de control gubernamental, lleva el registro nacional del comportamiento de las conductas infractoras, su tipología y las tendencias sancionadoras. De esta forma, esta información básica para las autoridades les permite conocer las causas principales por las que la ciudadanía formula sus quejas o denuncias, asimismo el tipo o nivel de los servidores públicos involucrados y el tipo de sanción que se les impone

Esta información en teoría debería servir para instrumentar las políticas y medidas de prevención de irregularidades en el sector público, así como también a través de acciones punitivas, oportunas y adecuadas a la gravedad de las infracciones y que sirvieran para erradicar la impunidad en todas aquellas manifestaciones de conductas contrarias al servicio público.

En esta materia en el inciso subsiguiente, reflejaremos algunos de los datos estadísticos que obran oficialmente al respecto.

c) Estadística de Sanciones.

Las sanciones por falta administrativa consisten en:

- Apercibimiento
- Amonestación
- Suspensión
- Destitución
- Sanción Económica e
- Inhabilitación

La imposición de las sanciones administrativas, por parte de los órganos de control señalados, está regulada por los siguientes elementos (artículo 54 de la LFRSP):

(109) Vázquez Cano Luis, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, SECOGEF-UNAM , México 1994 pag 252

- La gravedad de la responsabilidad.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público
- El nivel jerárquico, antecedentes y condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución
- La antigüedad en el servicio.
- -La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones.
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de las obligaciones

Sanciones Administrativas y Económicas Aplicadas

“ De acuerdo con los datos ofrecidos por la SECODAM, en la administración pasada se aplicaron **51,702 sanciones administrativas**, de las cuales **4,945** fueron de tipo económico, por un monto aproximado de 3,179 millones 14 mil pesos

El procedimiento administrativo que dio origen a la sanciones señaladas, así como sus causas, es analizado a continuación:

A.- Origen y causa de las sanciones.

El origen del procedimiento administrativo de responsabilidades respecto a las 51,702 sanciones impuestas, fue el siguiente:

| | |
|--|--------|
| Registro patrimonial | 36,920 |
| Queja o denuncia ciudadana | 6,835 |
| Investigación interna | 4,669 |
| Dictamen de auditoría | 2,864 |
| Recomendaciones de Comisiones de Derechos Humanos. | 414 |

En relación con las causas que determinaron la imposición de las anteriores sanciones, las estadísticas son las siguientes:

| | |
|--|--------|
| Declaración patrimonial | 36,915 |
| Negligencia administrativa | 6,132 |
| Abuso de autoridad | 2,636 |
| Violación de leyes y normas presupuestales | 2,632 |
| Falta de probidad y honradez | 2,482 |
| Prestación de servicios y obra pública | 905 |

A continuación, desglosaremos los resultados anteriores y analizaremos el comportamiento estadístico, de las faltas (el origen, las causas y los datos generales de los servidores públicos sancionados en cada una de ellas).

B. Sanciones por tipo de falta

- **Apercibimiento** .- Se aplicaron **32,203**

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de los 32,203 apercibimientos aplicados tenemos:

| | |
|---|--------|
| Por registro patrimonial | 32,003 |
| Por queja o denuncia ciudadana | 102 |
| Por dictamen de auditoría | 54 |
| Por investigación interna | 30 |
| Por recomendaciones de Comisiones de Derechos Humanos | 14 |

En relación con las causas, del total de apercibimientos señalados tenemos:

| | |
|--|--------|
| Por declaración patrimonial | 32,003 |
| Por violación de las leyes y normas presupuestales | 136 |
| Por falta de probidad y honradez | 23 |
| Por abuso de autoridad | 22 |
| Por violación a los procedimientos de contratación | 19 |
| De adquisiciones, prestación de servicios y obra pública | |

• **Amonestación.-** Se aplicaron **4110**

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de las 4,110 amonestaciones aplicadas, tenemos

| | |
|---|-------|
| Por investigación interna | 1,794 |
| Por queja o denuncia | 1,646 |
| Por dictamen de auditoría | 583 |
| Por recomendación de Comisiones de Derechos Humanos | 83 |
| Por registro patrimonial | 4 |

En relación con las causas de las amonestaciones señaladas, tenemos:

| | |
|---|-------|
| Por negligencia administrativa | 2,628 |
| Por abuso de autoridad | 485 |
| Por violación a las leyes y normas presupuestales | 412 |
| Por falta de probidad y Honradez | 358 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de Adquisiciones, Prestación de Servicios y Obra pública por Contratación. | 222 |
| Por declaración patrimonial | 5 |

• **Suspensión.-** Se aplicaron **4,048**

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de las 4,048 suspensiones impuestas, tenemos:

| | |
|---|-------|
| Por queja o denuncia ciudadana | 2,226 |
| Por investigación interna | 1,185 |
| Por dictamen de auditoría | 519 |
| Por recomendación de Comisiones de Derechos Humanos | 118 |

En relación con las causas de las suspensiones señaladas, tenemos

| | |
|---|-------|
| Por negligencia administrativa | 1,614 |
| Por abuso de autoridad | 960 |
| Por falta de Probidad y Honradez | 876 |
| Por violaciones a las leyes y normas presupuestales | 420 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de Adquisiciones, prestación de servicios y obra pública por Contratación. | 178 |

• **Destitución.** Se aplicaron **3,795**

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de las 3,795 destituciones impuestas, tenemos:

| | |
|---|-------|
| Por queja o denuncia ciudadana | 1,474 |
| Por registro patrimonial | 1,144 |
| Por investigación interna | 627 |
| Por dictamen de auditoría | 425 |
| Por recomendación de Comisiones de Derechos Humanos | 125 |

En relación con las causas de las destituciones señaladas, tenemos:

| | |
|---|-------|
| Por negligencia administrativa | 1,144 |
| Por abuso de autoridad | 767 |
| Por falta de Probidad y Honradez | 749 |
| Por violaciones a las leyes y normas presupuestales | 584 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de Adquisiciones, prestación de servicios y obra pública por Contratación. | 551 |

- **Sanciones Económicas** . Se aplicaron **4,945** puniciones económicas, por un monto de **\$ 3,179 millones 14 mil pesos**.

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de las 4,945 sanciones económicas, tenemos

| | |
|---|-------|
| Por investigación interna | 2,103 |
| Por dictamen de auditoria | 1,738 |
| Por queja o denuncia ciudadana | 1,096 |
| Por recomendación de Comisiones de Derechos Humanos | 8 |

En relación con las causas de las sanciones económicas señaladas, tenemos:

| | |
|---|-------|
| Por violaciones a las leyes y normas presupuestales | 2,867 |
| Por abuso de autoridad | 1,128 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de Adquisiciones, prestación de servicios y obra pública por Contratación. | 566 |
| Por falta de probidad y honestidad | 384 |

- **Inhabilitación**. Se aplicaron **2,601**

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de las 2,601 inhabilitaciones tenemos:

| | |
|---|-----|
| Por queja o denuncia | 938 |
| Por dictamen de auditoria | 920 |
| Por investigación interna | 651 |
| Por recomendación de Comisiones de Derechos Humanos | 92 |

En relación con las causas de las inhabilitaciones señaladas, tenemos:

| | |
|---|-----|
| Por negligencia administrativa | 808 |
| Por violaciones a las leyes y normas presupuestales | 718 |
| Por falta de probidad y honradez | 429 |
| Por abuso de autoridad | 395 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de Adquisiciones, prestación de servicios y obra pública por Contratación. | 238 |
| Por declaración patrimonial | 13 |

C. Sanciones por sectores de la administración pública federal

De diciembre de 1994 a noviembre del 2000 , se aplicaron 51,702 sanciones a los diferentes sectores de la administración pública federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno de la Ciudad de México, fueron las dependencias con mayor porcentaje.

| | |
|--|--------|
| • Secretaría de Hacienda y Crédito Público | 10,895 |
| • Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno de la Ciudad de México | 5,992 |
| • No Sectorizadas | 5,320 |
| • Secretaría de Educación Pública | 3,872 |
| • Secretaría de Energía | 3,790 |
| • Secretaría de Comercio y Fomento Industrial | 3,381 |
| • Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural | 3,350 |
| • Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | 3,050 |
| • Procuraduría General de la República | 2,888 |

| | |
|--|-------|
| • Secretaría de Salud | 2,544 |
| • Secretaría de Gobernación | 2,177 |
| • Secretaría de Comunicaciones y Transportes | 1,960 |
| • Secretaría de Desarrollo Social | 775 |
| • Secretaría de la Reforma Agraria | 488 |
| • Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca | 410 |
| • Secretaría de Turismo | 270 |
| • Secretaría del Trabajo y Previsión Social | 260 |
| • Secretaría de Relaciones Exteriores | 145 |
| • Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo | 125 |
| • Secretaría de Marina | 5 |
| • Secretaría de la Defensa Nacional | 5 |

D. Servidores Públicos Sancionados

| | |
|-----------------|-----------------------|
| Nivel Superior | 1,034 |
| Nivel Medio | 21,715 |
| Nivel Operativo | 28,953 ¹¹⁰ |

Conclusión

Las dependencias y entidades con mayor porcentaje de sanciones impuestas, obedece a que estos sectores tienen una vinculación directa, constante y en aumento con la ciudadanía, aunado al gran número de servidores públicos en funciones.

Los aumentos sustanciales constatados tanto en el número de sanciones aplicadas como en el de servidores públicos sancionados, demuestran no sólo que la autoridad encargada del control y vigilancia de la función pública está ejerciendo eficazmente la responsabilidad encomendada, sino también el impulso social creciente a favor de un ejercicio honesto y responsable del servicio público. En este

sentido, la construcción de una cultura de responsabilidad que sustituya a una cultura de irresponsabilidad implica, por un lado, el fortalecimiento de los órganos de control en el ejercicio de sus funciones y la publicidad periódica, por parte del Estado, de las quejas y denuncias que se presentan (no sólo de las sanciones que se imponen) y por el otro, el fomento de la participación ciudadana promoviendo mejoras, denunciando abusos, es decir, colaborando con las autoridades y no solapándolas

(110) Ibidem e Informe de Labores 1999-2000, SECODAM.

d) Exposición del punto de vista sobre el impacto social y económico

A manera de corolario, en este inciso nos permitiremos expresar algunas reflexiones sobre el impacto que tiene la corrupción en los ámbitos social y económico

La corrupción provoca que las decisiones sean tomadas de acuerdo a motivos ajenos a los legítimos, sin tomar en cuenta las consecuencias que ellas tiene para la comunidad.

Dieter Frish, el ex Director General de Desarrollo de la Comisión Europea, ha observado que " la corrupción aumenta los costos de los bienes y servicios; incrementa la deuda de un país (y ello conlleva los futuros costos recurrentes); conduce al relajamiento de las normas, de modo que se adquieren bienes que no cumplen las normas establecidas o la tecnología inapropiada o innecesaria, y puede resultar en la aprobación de proyectos basándose en el valor del capital involucrado en los mismos, más que n la mano de obra (lo que s mas lucrativo para la corrupción), pero puede ser menos útil desde el punto de vista del desarrollo.

Frish señala que cuando un país aumenta su endeudamiento para llevar a cabo proyectos que no son económicamente viables, la deuda adicional no sólo incluye un costo extra debido a la corrupción, sino que la inversión se canaliza hacia proyectos improductivos e innecesarios.

El impacto político, puede medirse a través de diversos elementos. La corrupción reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre la elites políticas y económicas.

Respecto a la clase política consolida las clientelas políticas y mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control.

Respecto al aparato administrativo, perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para su funcionamiento adecuado.

La corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidos a un proceso de exclusión social y político ya que la corrupción los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia."¹¹¹

(111) Informe Especial CORRUPCION, Internet, pag www.unibanca.com.ve

Hablar de prevención y combate de la corrupción son las dos caras de una moneda. No se trata de acontecimientos que pongan en tela de juicio la capacidad del estado. No son temas de eficiencia y de policía solamente. Verlo así es conformarnos con una versión superficial, que sólo distrae- deliberadamente o nó- la verdadera naturaleza de estos problemas

Interesa ir a fondo, a las raíces y comprender los motivos y las razones. Importa formular en consecuencia, análisis profundos y proposiciones valederas. El combate a la corrupción debe colocarse en un plano en el que se resuma la experiencia moral de la sociedad y del estado. No puede consumirse ni confundirse con la acción represiva. Tiene que ver con decisiones de gran hondura. Frontera entre lo admisible y lo inadmisible, conciencia y participación colectiva, subordinación de las autoridades a las leyes, fijación juicioso de las culpas, racionalidad de las acciones y autoridad moral para juzgar sobre aquellas y aplicar éstas. Es mucho más, pues, que un ejercicio de auditoria que se resume en asuntos contables y descripción de irregularidades.

" El estudio sistemático de la corrupción debe abarcar problemas de definición tipológica, causa y consecuencia, vinculados por un marco de referencia teórico común. Como una idea inicial, podemos sostener que la tradicional definición de que corrupción es el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado, o como lo sintetizara magistralmente H. A. Braez en sociología de la corrupción, expresando que era el " uso arbitrario del poder ".¹¹²

Los patrones que determinan la actividad política legítima en una sociedad dada, suelen parecer vagos, escurridizos y, en ocasiones ilógicos, sin embargo, es posible admitir una tendencia universal que se observa en todas las culturas y se filtra en las experiencias políticas particulares de las naciones y es que la corrupción nunca podrá ser del contenido de la nación.

(112) Del Val Blanco, Enrique Coordinador General de Empresas de Solidandad, Secretaria de Desarrollo Social, Reflexiones sobre algunos fenómenos sociales y económicos causantes de la corrupción, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún México 1993

“ ¿ Es la corrupción el resultado de espacios de inmunidad o vacíos de control en una sociedad compleja, o son actividades que, pese a su nocividad para ciertos sectores sociales crean reglas de juego asumidas por todos y se hacen vulnerables o difíciles de prevenir o combatir ?.

¿ Porqué los estudios sobre todo en América Latina, se desplazan hacia aspectos fenomenológicos y superficiales del problema y oscurecen las causas estructurales de las prácticas corruptas ?.

¿ Cuales son las relaciones entre las estructuras estatales y las organizaciones privadas que generan un funcionamiento distorsionado de la función pública y que expectativas se satisfacen en uno y otro sector ? ¹¹³

Hasta hace algunos años, sobretodo en los países subdesarrollados, la preocupación por el fenómeno de la corrupción y sus efectos nocivos en la sociedad eran asunto de ciudadanos con un gran sentido de responsabilidad o tema de estudiosos universitarios. Hoy esto ha cambiado radicalmente.

En todos los países nos atreveríamos a indicar, ha dejado de ser un problema de gabinete o de pequeñas agencias gubernamental para trasladarse al campo de la opinión pública y la participación ciudadana.

Ya pasaron las épocas donde se creía y es más se afirmaba con datos, que la corrupción era “ el aceite ” que movía las economías menos y más desarrolladas. El resultado fue que generaron un fugaz crecimiento en algunos casos y produjeron una concentración de la riqueza impresionante a favor de unos pocos y pobreza en la gran mayoría

Hoy ya nadie puede justificar que la corrupción pueda genera beneficios para un país y sus habitantes. Ha sido plenamente demostrado que corroe a un grado tal

(113) Ibidem

que incluso puede hacer perder la estabilidad política, como ha ocurrido en algunos países.

Es complejo poder indicar con un carácter de generalidad los factores sociales y económicos de la corrupción pues estos cambian de país a país, de región a región y de sistema a sistema y al respecto se formulan algunos comentarios basados muchos de ellos en la experiencia mexicana.

Se iniciara con un ejemplo que en nuestra opinión es bastante revelador de estos factores, siempre se cita como un dato que marca a las sociedades indígenas de América que por primera vez entraron en contacto con el capitalismo y la sociedad europea, que lo primero que hacen los indígenas al llegar los conquistadores es ofrecerles regalos de oro y plata y adornos únicos en el mundo como un gesto de buena voluntad, todos sabemos el final de esa historia

Lo que se quiere rescatar del hecho, es que desde esa época la costumbre del regalo ha perdurado y se ha prostituido también. En la mente de muchos ciudadanos del tercer mundo, cuando un servidor público resuelve algo dentro de sus tareas normales y cumpliendo con la ley se considera que hay una obligación de agradecerse mediante un regalo que puede ser muchas veces insignificante o no, lo importante es agradecer.

Es un Factor de carácter social que viene como tradición de cincuenta años, pero que a la vez ha sido quizás el origen del crecimiento de la corrupción en nuestros países pues el dar un regalo cuando se cumplía con una obligación legal,, significaba que para hacer algo indebido, el regalo debía ser mayor y así entramos en un barril sin fondo que corrompió a los funcionarios pero también a la sociedad. Y sabemos que nunca se sabe con certeza donde empieza el hilo.

A este factor hay que agregarle el factor económico de la situación de muchas sociedades inequitativas en cuanto a la distribución de del ingreso y un servicio

público mal pagado generalmente y sin protección legal que le permita tener tranquilidad en los diferentes cambios de gobiernos o cuando llegan a la etapa del retiro.

Lo anterior obliga a buscar seguridad y ahí germinan los actos de corrupción debido a entre otras cosas, a que, como sociedades que heredamos la legislación europea, todo asunto debe ser tramitado por escrito y en diferentes instancias con multitud de aprobaciones que lo único que hacen es provocar caer en corrupción, aquí los esfuerzos de desregulación y simplificación administrativa juegan un papel fundamental que debe ser profundizado y sobre todo, al igual que el combate a la corrupción debe ser permanente tarea de la sociedad y los gobiernos.

Entre los factores económicos, hoy es importante en nuestros países el nivel de desarrollo alcanzado que obliga a empresas de diversos países desarrollados hacer lo imposible por conseguir los pedidos, las obras públicas, etc. Esto ha permitido también ver, que los corruptos no sólo se encuentran en el tercer mundo sino en todas las sociedades. Decenas de empresas en el mundo, se han dedicado a corromper funcionarios por todo el mundo con tal de obtener pedidos.

Un aspecto que participa más desde el punto de vista social y económico es el papel de los organismos internacionales que dan fondos y apoyos a los países subdesarrollados ya que no es posible aplicar los mismos criterios y a todos tratarlos igual, tenemos diferentes culturales, étnicas, sociales y de grado de desarrollo económico. Existen desgraciadamente algunos países que para su desarrollo dependen exclusivamente de la ayuda internacional y otros que *afortunadamente no*. Los organismos internacionales tienden a ignorar las diferencias y cometen sensibles errores que provocan mayor corrupción, mayor concentración del ingreso y mayor miseria de la población.

Sería conveniente que existiera también un código ético para los organismos internacionales, incluyendo por supuesto a los bancos mundial y regionales que

los obligara a ser más cuidadosos en el otorgamiento de créditos o ayudas, sobretodo para evitar dispendios

Otro asunto que llama la atención, es que la gravedad de los hechos corruptos se ha desplazado de nuestros países hacia los desarrollados, lo cual permite indicar que el fenómeno quizás no se haya agravado, pero sí se ha transparentado. Así lo señalan las noticias sobre los casos italiano, español, japonés, etc. Sentimos que la presión que, desde el punto de vista económico existe en los países desarrollados y sus empresa, ¡no permite que la " mano invisible " guíe el mercado o mejor dicho, parece que la " mano invisible " lleva un manojo de billetes para corromper, al margen de las leyes de la oferta y la demanda y eso es un fenómeno que hay que analizar con cuidado, pues está en todos los países y se manifiesta cada día más claramente.

Sí la única forma de sobrevivir hoy en el mundo de los negocios es corrompiendo a otros, pues ni modo, tomando en cuenta que si no o hacemos nosotros lo hará el de al lado. Esta parece ser hoy la principal señal del mercado ante la cual debemos enfrentarnos y combatir.

Entre los aspectos sociales y económicos que tiene que ver con la corrupción, uno muy interesante es la percepción de las personas sobre los hechos corruptos, que va en función de su propia situación personal. Cuando sabemos de los escasos ingresos que la generalidad de los cuerpos policíacos y servidores públicos perciben, la mayoría de las personas no ven tan mal que participen en actos de corrupción, vía pequeñas cantidades de dinero.

Se parte del supuesto que en casi todos los casos nunca se " van hacer ricos " y la gran mayoría de ellos mueren e la pobreza al final de 30 o 40 años de servicio de trabajo.

Es indudable que el problema de los bajos salarios no se ha atacado a fondo en ninguno de nuestros países y por cierto tampoco es la vara mágica de la solución a la corrupción menor que existe

Tan solo hay que ver que países con mayor desarrollo y mejores salarios siguen teniendo fenómenos de corrupción entre sus cuerpos policíacos, sin tocar el terrible asunto del narcotráfico y narcoconsumo que afecta e imposibilita muchas veces una actuación responsable, porque contra los recursos que manejan estos delincuentes no hay salario que lo pueda detener. Aquí entra la educación y responsabilidad que se le pueda inducir a los que se dedican a combatir este flagelo mundial.

Uno de los factores sociales más importantes en el tema de la corrupción es el que juegan los medios de difusión: prensa, radio y televisión, ya que pueden ser un aliado fundamental en el combate a las prácticas corruptas, pero para ello hay que explicarles y al igual que al común ciudadano, hay que hacerles ver lo grave que es el cáncer de la corrupción, no sólo en los aspectos moral y ético, sino demostrarles y enseñarles las cuantiosas pérdidas económicas para un país que no combate acertadamente su corrupción. Está demostrado que en muchos de los países la gente pone mayor atención y escucha mejor el mensaje si uno les habla de las consecuencias económicas más que las consecuencias morales, que aunque pueden ser mas graves, son mas difíciles de entender de inmediato.

Un factor social importante y que percibe el pueblo en materia de corrupción es el nivel de responsabilidad del que comete estos actos. Aunque intrínsecamente y jurídicamente es un hecho de extorsión o de sustracción de recursos por parte de un servidor público, dando igual al cargo que tenga, para la gente en general, la extorsión de un policía es más " aceptable " que la de un juez o un ministro. No digamos que si el que comete actos de corrupción es la cabeza gobernante de un país. En estos casos, la situación social se pone muy grave como recientemente hemos visto en algunos países

Puede ser que las cantidades de dinero involucradas sean menores o quizá no existan. Lo sustancial es el cargo de la persona involucrada, pues los ciudadanos tienen la idea o mejor dicho aspiran a tenerla, de que sus dirigentes son personas intachables y por tal motivo muchas veces aceptan medidas económicas que van contra sus intereses en función de la explicación que la da el gobernante, pero si comete un acto indebido por menor que sea, no se lo perdona y lo vimos en los casos recientes que por cierto no eran tan menores.

Como se ha indicado en líneas arriba, los factores sociales y económicos varían de país a país y de época a época. Lo que podemos decir es que en la época actual y en la mayoría de los países, la sociedad ha tomado conciencia de muchas cosas, entre otras el fenómeno de la corrupción, gracias a los procesos democráticos en que se ha visto envuelta, sobretodo en el tercer mundo.

“ Aspecto central de esta toma de conciencia ha sido considerar a la corrupción como uno de los más graves y sobre el cual es necesario actuar permanentemente. Estimándose que esto es una de las mayores ganancias que hasta la fecha en la historia de la humanidad, se han tenido contra este flagelo que dejó de ser bandera de unos cuantos “ iluminados “ para convertirse en una demanda de grandes grupos de la sociedad que se manifiestan utilizando cualquier medio para plantear sus puntos de vista y denuncias.

Al mismo tiempo, los gobiernos han tenido que ir mejorando sus instrumentos de combate para dar respuesta a sus electores. Y también es justo reconocerlo, se ha mejorado la administración pública y los servidores tiene ahora mayor conciencia a pesar de que en muchos casos su situación salarial y su nivel de vida no ha mejorado e incluso se ha estancado.

Esta situación debe ser resuelta en el corto plazo, pues si no puede que esta ola positiva se torne indiferente en unos años y volvamos a tener en muchos países desarrollados o no los fenómenos de corrupción que se creían superados.

No olvidemos que es un fenómeno recurrente, ligado al desenvolvimiento de las sociedades y a la percepción que tienen del tema que va en función muchas veces de su situación económica personal, que desgraciadamente por lo que se ve en muchos países no se represente como muy bonacible " 114

La corrupción está inmersa en el desarrollo político, social y económico de los países y como se ha dicho en repetidas veces, se podrá eliminar no porque la ley castigue los hechos delictuosos, sino por que en la conciencia del individuo reconoce que independientemente de la sanción que pueda tener el hecho, no está bien hacerlo y no lo hace. Cuando se llega a esta etapa o nivel superior, estamos hablando de que los factores sociales y económicos han pasado a un segundo plano. Quizás es una ilusión pensarlo, pero a lo mejor alcanzamos a verlo. Mientras tanto debemos ir resolviendo el problema de la corrupción con la participación ciudadana y gubernamental en todos los países.

{114 } *Ibidem*

CONCLUSIONES

1.-En una primera acepción, el término de corrupción significa “ cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola degradada o mala “ Así, la palabra corrupción está vinculada a la idea de que existe una cierta naturaleza o manera de ser que cambia o degenera. Sin embargo, ésta es una noción tardía en la filosofía y en el pensamiento social.

2.-El problema de la corrupción se basa en los mecanismos de poder que la hacen posible. En los regímenes totalitarios, antidemocráticos, la corrupción funciona como una solución pragmática que le permite al ciudadano escapar, así sea de un amanaera circunstancial, a los controles implacables que son sustanciales a este tipo de estados. Los ejemplos contemporáneos del nazismo de Hitler o el Stalinismo permiten comprender los mecanismos que producen y reproducen la corrupción en un país. Además permiten identificar que la corrupción no sólo se realiza mediante dádivas pecuniarias, sino frecuentemente mediante “ servicios ” especiales o mediante conductas obsecuentes ante el hombre público.

3.-Por otra parte, la corrupción tiende a perpetuarse y a convertirse en hábito o costumbre. Cuando esto sucede, se vuelve un aditamento que acompaña las relaciones entre los gobernantes y gobernados.

La corrupción es el veneno de los Estados. Permitirla, consentirla o prohiarla es fomentar las imperfecciones que atentan contra la naturaleza y los fines de los propios Estados. Combatirla sistemáticamente y prevenirla no sólo es un deber de la moral pública, sino que un imperativo de modernización política.

4.- Pero en ningún país la corrupción puede ser total. En cierto modo, la corrupción es un efecto del poder despótico o totalitario. Es un resquicio que no nulifica al poder sino lo refuerza. Pero para que haya actos de corrupción debe de haber reglas, disposiciones o normas que deban aplicarse a la población en general, y lo que se logra con la corrupción es una situación indebida de excepción. Así la corrupción es una conducta que vulnera el estado de derecho.

5.-De esta forma la fenomenología de la corrupción es un problema que aqueja a todas las naciones, sin importar su grado o nivel de desarrollo económico, su cultura, religión, su organización política, afecta por igual a las democracias dictaduras, es un fenómeno ligado al ejercicio del poder público que conlleva a la construcción de un marco de relaciones informales (contrarias a las normas jurídicas) que regulan la interdependencia del binomio Estado y Sociedad.

6.- Para entender las condiciones de operación de la corrupción, es necesario analizarlas de una manera integral, pues éstas abarcan tanto a las estructuras de gobierno, como la actividad de los particulares, es decir, en los fenómenos de corrupción interactúan tanto el sector público como el sector privado.

Dentro de las estructuras gubernamentales, las prácticas corruptas adquieren especial significado en el ámbito de la administración pública, toda vez que aquellas distorsionan en todos los casos el funcionamiento de esta.

7.-la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad .

8.-Todas las estrategias gubernamentales de combate a la corrupción, necesariamente estarán orientadas por determinadas políticas que se manifiestan en dos grandes vertientes: la preventiva y la punitiva.

Las políticas de prevención, e todo caso deberán inhibir las manifestaciones de todo tipo de práctica corrupta. Si la práctica corrupta constituye social, entonces las políticas gubernamentales en materia de prevención tenderán a rescatar y fortalecer los valores éticos de una sociedad determinada.

El vehículo idóneo de las políticas de prevención, están en la educación de la niñez y de la juventud.

Con relación a las políticas punitivas, éstas tendrán que orientarse a ser eficaces las normas jurídicas en esta materia, lo cual también resulta de suyo importante, toda vez que éstas constituyen una clara señal de los gobiernos de combatir la impunidad

9.- En nuestro país, con un sector público poderoso y diversificado, con un número importante de empresas o entidades, que representan el primer constructor de obra y el mayor comprador de cualquier producto, desde lápices hasta turbinas, con un servicio público de más de millón y medio de trabajadores con sistemas administrativos de control obsoletos, farragosos y muchas veces inútiles, que más que prevenir la corrupción la fomentan, hace que las estrategias gubernamentales de corrupción sean una demanda prioritaria par la nación.

10.- Los estados enfrentan la prevención y el combate de la corrupción a través de la ley, sin embargo, una legislación por severa que sea no garantiza buenos resultados sino se atienden otros aspectos de "lege ferenda" involucrados en ésta y que condicionan su eficacia normativa, además, si convenimos que la ley es necesaria, ella misma no es condición necesaria y suficiente para fortalecer la moral de los servidores públicos sino se atienden ciertas condiciones básicas que hagan que los destinatarios de la norma acepten como intrínsecamente válido el contenido de ésta.

11.- La obediencia a la ley no puede explicarse solo por temor a la sanción, este dato externo jurídicamente relevante, no es suficiente para sostener la existencia de una actitud de aceptación moral de un deber formal, si así fuese el cumplimiento de la ley sería solo un problema de policía, se requiere que a motivación interna del individuo que obedece la norma radique en que ésta la ha reconocido y aceptado como válida moralmente.

12.- Es necesario que a nivel de política legislativa se cuente con un buen diagnóstico del grado de aceptación de una legislación dada o por emitirse, lo cual puede proporcionar indicadores del grado de eficacia normativa que la misma

tendrá, de la consolidación de valores y del desaliento de prácticas consideradas dentro de un determinado marco axiológico como nocivas.

13.-Un servidor público mal pagado y con enorme responsabilidad o gran poder, es probable que subjetivamente visualice la práctica de la corrupción como una necesidad de subsistencia y esto no generara en él, actitud alguna de rechazo o desaprobación moral, es más, pudiera llegar a pensar que la corrupción forma de una manera implícita una parte de su rol público, además, la exigencia de un desempeño honesto a cambio de un sueldo precario no es racional y moralmente una posición claramente justificable para el estado.

14.- La formación moral del individuo no puede ser medio para otro fin, es en sí misma fin, esta idea inicial tiene que ser el paradigma que guíe la actividad legislativa del estado en su lucha contra la corrupción, esta perspectiva abre la posibilidad de una mayor inducción de los valores morales en la función pública, si se complementan con otras acciones subsidiarias que en conjunta establezcan condiciones materiales propicias para fortalecer los sentimientos individuales de repudio y desaprobación para aquellas conductas que implican violación a las obligaciones de un código de conducta, en donde los sentimientos y juicios morales de los servidores públicos, pueden a su vez desempeñar y constituirse en un fenómeno ideológico que representa una forma socialmente aceptada de ver el derecho y a la función pública y que esta se perciba como una actividad digna por que así ha sido aceptada internamente por los propios servidores públicos.

15.-Las acciones subsidiarias deben orientarse a mejorar integralmente las condiciones del sector público, con medidas tales como el establecimiento del servicio civil de carrera, un salario remunerador, un auténtico régimen de prestaciones laborales, estabilidad en el empleo, capacitación y otras acciones que contribuyan a crear las condiciones materiales adecuadas que permitan la formación moral de los cuadros de la burocracia, sin este antecedente no sería posible inducir valores morales en individuos insatisfechos o que no participan de la ideología que concibe e la función pública como una actividad digna reconocida individual y socialmente como un fin en sí misma.

16.-En México se han logrado avances sustantivos en algunas materias, figuras

como el nepotismo y conflicto de intereses que adicionalmente se practicaban a la luz del día actualmente se han reducido considerablemente y no sólo debido a la existencia de una legislación prohibitiva, sino más al efecto de la práctica de ciertos valores morales que han inducido juicio de reproche y desaprobación en la moral individual de los servidores públicos. Una prueba de esto lo tenemos en el caso del nepotismo, que como hecho objetivo ha dejado de ser una costumbre en la vida administrativa mexicana y su reducción no tiene relación con el número de sanciones impuestas por este concepto las que resultan insignificantes.

17.- La formación moral de la burocracia como método preventivo de la corrupción, requiere que a nivel de política legislativa se adopte un marco axiológico muy bien definido que enfoque integralmente los factores causales que inciden en la distorsión de la función pública y que se desarrollen acciones encaminadas a mejorar las condiciones del servicio público, y sólo a partir de este presupuesto se puede inducir, al margen de los códigos formales, código éticos de conducta, que lleven a despertar en los servidores públicos juicios de reproche moral a todas aquellas conductas contrarias a las prescritas jurídica y moralmente.

18.- Hablar de la historia de la Contraloría y del control interno en México es referimos desde luego a los antecedentes que sobre el control interno han existido a través de nuestro devenir histórico; es tratar de comprender lo que constituyen actualmente nuestros sistemas de control a través del conocimiento de los diversos medios, órganos y sistemas que han existido para la vigilancia y regulación de las múltiples fases de la Administración Pública.

19.- La Contraloría, que por primera vez surge como Secretaría de Estado en las estructuras de nuestra Administración Pública, existió como departamento autónomo de 1917 a 1932, y ha tenido numerosos y diversos antecedentes desde las antiguas civilizaciones indígenas que poblaron nuestro territorio.

20.- Esta Secretaría, al surgir a la vida pública del País con criterio de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría que fungió de 1917 a diciembre de 1932, y aún cuando en sus funciones se otorga gran relevancia al control preventivo, no

obstante se tomaron las medidas pertinentes para no incurrir en los defectos del control previo excesivo que pudieran constituir de algún modo un obstáculo para el desarrollo normal de la administración pública, tal y como se adujo en 1932 al decretarse la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

21.-La SECODAM, que constituye el órgano central del control en la Administración Pública, quedó en esa virtud instituida como dependencia globalizada de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental y, a fin de tener un concepto de lo que significa el control administrativo en el sector público mexicano, resulta pertinente a modo de semblanza de este órgano del Estado hacer hincapié respecto a las motivaciones que influyeron para su creación, a sus objetivos fundamentales y también a sus principales funciones.

22.-A todo Gobierno le corresponde una determinada forma jurídica de administrar y ejercitar las decisiones del Estado. Dicha forma jurídica constituye la morfología de la administración pública, y la misma está condicionada por elementos materiales de la sociedad y el grado de conciencia social que una colectividad tenga sobre ciertos aspectos de la problemática que aqueja a un país.

23.-Todas estas condicionantes de la vida social que sellan el rumbo que habrán de tomar las estructuras orgánicas de la administración pública son lo que en el ámbito de política legislativa se conoce con el nombre de " *legae ferenda* ", que son las que proporcionan el material a considerar por el legislador en su actividad, y constituye el marco axiológico o de valores que informarán el contenido de su hacer legislativo.

24.-En nuestro país, la conexión entre las condiciones sociales y las demandas de la población es fundamental en la determinación del modo y forma en que han surgido las dependencias y entidades del sector público.

Cuando esta " conexión " no es descubierta o entendida por el legislador, entonces surge la creación de lo que comúnmente en el lenguaje coloquial se denomina " elefantes blancos ", es decir, dependencias y entidades que existen legalmente para que en la práctica resulten completamente ineficaces

25.-En este orden de ideas, la creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, no surge estrictamente con su decreto de creación, este sólo es el acto jurídico que promueva su existencia formal

Dicha dependencia se empieza a formar primero como una necesidad social desde los primeros años del siglo pasado y atraviesa por una intensa etapa de maduración, hasta que adquiere la estructura orgánica y funciones que hoy tiene.

Como toda institución en proceso de evolución, esta dependencia tendrá que continuar articulándose a las demandas y exigencias sociales, habrá de modernizarse en atención a las características cambiantes de cada época y tendrá que aportar resultados concretos en la prevención y combate a la corrupción como prueba fehaciente de que existe razón para su existencia y que es una dependencia dinámica, eficaz y eficiente en el aparato burocrático del Estado Mexicano.

26.-México tiene tres tipos de control del gasto público: administrativo, legislativo y judicial o jurisdiccional.

27.-Control administrativo, corresponde al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, es constitutivo del control de la Administración Pública Federal con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en vasto universo de las leyes administrativas.

Este consiste en determinado tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, dentro de los que pueden advertir tantos actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos , licencias , etc.), evaluación corrección y hasta imposición de sanciones.

Asimismo, se reconoce por el objeto de que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse como control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión de eficiencia.

También es importante el momento o tiempo en que se efectúen los actos de control, lo que permite conocer, en primer lugar, el control preventivo, también llamado *apriori* o *ex ante*, y que es el que tiene lugar antes de que los hechos propiamente administrativos se realicen, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que los mismos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes y programas, el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa, y, por último, el conclusivo, también denominado a *posteriori* o *ex post*, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

28.- El control legislativo, correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos. La segunda que consiste en el control presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los Secretarios de Estado y Titulares de Organismos y Empresas de Participación Estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.

29.- El control judicial ó jurisdiccional, que corresponde al Poder Judicial de la Federación (artículos 103 y 107) de la Constitución General de la República, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federales Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales, pueden clasificarse como control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental, como control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto

que se suscitan con los particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones

30.-Actualmente, en nuestro país se observa una evolución del control legislativo del presupuesto, toda vez que en la presente administración la anterior Institución de la Contaduría Mayor de Hacienda ha dejado su lugar como órgano técnico de fiscalización a la Auditoría Superior de la Federación.

En consecuencia, se considera que el sistema mexicano de control del presupuesto combina el tipo administrativo interno con el tipo parlamentario.

31.-el tema de las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país a lo largo de los años y de los siglos ha tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como el grado de moralidad que la cúpula gubernamental le ha impreso a la actividad política. Así, debemos rescatar la moralidad en el querer y en el actuar de los servidores públicos, desde el Presidente de la República hasta el más modesto empleado, ya que la ética es uno de los fundamentos del moderno Estado social y democrático de derecho, en el que los mexicanos estamos empeñados en construir nuestro país.

32.-La corrupción es un fenómeno social que cubre todos los espacios de actividad económica, que cuando se vuelve cotidiana destruye las bases del desarrollo armónico de la sociedad.

No es un fenómeno característico de la pobreza, como podría suponer lo que ha sucedido en Haití o Etiopía; ni tampoco de los países desarrollados como sugiere lo sucedido en Italia, Francia o Japón. Aparece en los regímenes totalitarios, como pasó en la Rumania de Ceauseucu y en las más exitosas economías de mercado, basta recordar Watergate ó el escándalo de Irán contras.

33.- Debemos admitir que el subdesarrollo permea de tal manera a las nuestra sociedad, que es posible hablar de modalidades subdesarrolladas de la corrupción, las cuales, en consecuencia habrían sido superadas en los países desarrollados para dar lugar a modalidades más elaboradas. Lo cierto es que la corrupción no

37.- Los gobiernos han tenido que ir mejorando sus instrumentos de combate para dar respuesta a sus electores. Y también es justo reconocerlo, se ha mejorado la administración pública y los servidores tiene ahora mayor conciencia a pesar de que en muchos casos su situación salarial y su nivel de vida no ha mejorado e incluso se ha estancado.

No olvidemos que es un fenómeno recurrente, ligado al desenvolvimiento de las sociedades y a la percepción que tienen del tema que va en función muchas veces de su situación económica personal, que desgraciadamente por lo que se ve en muchos países no se represente como muy bonacible.

38.-La corrupción está inmersa en el desarrollo político, social y económico de los países y como se ha dicho en repetidas veces, se podrá eliminar no porque la ley castigue los hechos delictuosos, sino por que en la conciencia del individuo reconoce que independientemente de la sanción que pueda tener el hecho, no está bien hacerlo y no lo hace. Cuando se llega a esta etapa o nivel superior, estamos hablando de que los factores sociales y económicos han pasado a un segundo plano. Quizás es una ilusión pensarlo, pero a lo mejor alcanzamos a verlo. Mientras tanto debemos ir resolviendo el problema de la corrupción con la participación ciudadana y gubernamental en todos los países.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Porrúa. México 1981 4ª Edición.
- Armienta Calderón, Gonzalo. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades Instituto Nacional de Administración Pública. México 1984
- A. Tocqueville, La Democracia en América, Editorial Alianza, Madrid Sarpe 1984
- Barragán Barragán, José Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa. México 1984
- Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina 1966.
- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I Editorial La Ley , Buenos Aires Argentina 1978.
- Bobbio, Norberto. Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México 1981.
- Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Edición Viracocha, Buenos Aires, Argentina. 1953.
- Camargo, Pedro Pablo. El Control Fiscal en los Estados Unidos y México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1969.
- Cárdenas F. Raúl, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México 1982.
- Cepeda Neri, Alvaro La Contaduría Mayor de Hacienda, Talleres de Tesis Guadalajara, México 1974.
- Chavero, Alfredo. México a Través de los Siglos, Tomo I , Editorial Cumbre , México 1958.
- Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas- SECOGEF, México 1984.
- VI Conferencia Internacional Anticorrupción, 1993 Cancún México. SECOGEF. Octubre 1994.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo Editorial Porrúa, México 1994

- De la Mora, Juan Manuel. *Filosofía en la Literatura Sánscrita*. Editorial UNAM. México.
- Del Val Blanco, Enrique. *Prevención de la Corrupción en el Sector Público, un Enfoque Internacional*. Instituto Nacional de la Administración Pública. México 1993
- Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Tecnos. Madrid España 1982,
- Faytt, Carlos S. *Derecho Político*, Buenos Aires Argentina, 1962
- Fleiner Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*, Editorial Labor. Barcelona España 1933
- Flores Zavala Ernesto, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México 1996. Kaplan Efrón Marcos, *Lavado de Dinero y Corrupción*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1993
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1996. 34ª Edición
- Giuliani Fonrouge, Carlos M. *Derecho Financiero*, Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina. 1962.
- Haro Belchez, Guillermo. *La Reforma de la Función Pública*, Editorial Instituto de Administración Pública, Madrid España. 1986.
- Hegel, Federico. *Filosofía del Derecho*. Revista de Occidente. Madrid España 1970.
- Informe Especial CORRUPCIÓN. Internet. pag. www.unibanca.com.ve
- Jellinek, George. *Teoría del Estado*. Editorial Albatros. 2ª Edición, Buenos Aires Argentina.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Maynez. Editorial UNAM. México 1979 3ª Edición
- López Austin, Alfredo. *La Constitución Real de México Tenochtitlán*, Editorial UNAM, México. 1961
- Macedo S. Miguel. *El Derecho de los Aztecas*, Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México 1924