

2ej 423



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JUAN FRANCISCO ROBLEDO RUBIO

MEXICO, D. F.

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION	5
CAPITULO PRIMERO	
I. PRESENTACION AL TEMA	10
II. PENSAMIENTO POLITICO DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID RESPECTO DE LA RENOVACION MORAL	14
CAPITULO SEGUNDO	
I. REFORMAS AL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL	18
II. REFORMAS Y ADICIONES A DIVERSOS ARTICULOS CONSTITUCIONALES	27
III. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	29
IV. REFORMAS AL CODIGO PENAL	39
CAPITULO TERCERO	
I. ADICION DEL ARTICULO 32 BIS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	42
II. REGLAMENTO INTERIO DE LA SECOGEF	44
III. CONTROL INTERNO	46
III. 1. CONTROL COMO VERIFICACION	47
III. 2. CONTROL COMO INFORMACION	49
III. 3. CONTROL COMO ORDEN	50

III. 4. CONTROL COMO VOLUNTAD	50
III. 5. CONTROL COMO CALIDAD	51
III. 6. ASPECTOS NORMATIVOS	51
III. 7. OBJETIVOS, PROGRAMAS Y ATRIBUCIONES	53
III. 8. ORGANIZACION DE LA CONTRALORIA INTERNA	57
IV. BASES ADMINISTRATIVAS QUE REGULAN LA ASIGNACION Y USO DE BIENES Y SERVICIOS QUE SE PONGAN A LA DISPOSICION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	59

CAPITULO CUARTO

I. IMPACTO SOCIOLOGICO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	63
II. IMPACTO SOCIOLOGICO EN LA OPINION PUBLICA	68
II. 1. OPINION PUBLICA COMO CONDICION DE LA UNIDAD ESTATAL	68
II. 2. OPINION PUBLICA NACIONAL	69

CAPITULO QUINTO

I. EL ORDEN JURIDICO	81
I.1. CONCEPTO DE ORDEN JURIDICO	85
I.2. LEYES HISTORICAS Y EL ORDEN JURIDICO	86
I.3. TESIS SOBRE LA ESTRUCTURA DE LOS ORDENES NORMATIVOS	88
I.4. PLENITUD DEL ORDEN JURIDICO	90
II. LA PAZ SOCIAL	94

III. PRESERVACION DEL ORDEN JURIDICO Y DE LA PAZ SOCIAL	97
CONCLUSIONES	100
BIBLIOGRAFIA	105

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

La Nación Mexicana atraviesa en la actualidad una crisis económica de grandes dimensiones, sin precedente desde la gran depresión de los años treinta, como así lo demuestran diversos indicadores.

La tasa de desempleo abierto se duplicó, aunado a esto, para el año de 1983 los desempleados compitieron con aproximadamente 800,000 mexicanos que demandaban nuevos puestos de trabajo en una economía con escasas posibilidades de crecimiento. La producción se detuvo en los diferentes sectores. Por otra parte, un gran número de empresas del sector industrial, no continuarán operando por carecer de capital de trabajo y de divisas para la importación de insumos.

México registra un elevado índice inflacionario, que es alarmante por su enorme riesgo de aceleramiento. De continuar así la situación, la comunidad dejará de ahorrar e invertir, afectándose principalmente a los asalariados y a los marginados, en este caso, sería necesario financiar el déficit público mediante la emisión monetaria o con el crédito externo, que pudiera significar una catástrofe al poco tiempo.

En relación al sector público, cabe mencionar que éste registra un déficit desmedido y sin comparación en la historia del país. Esto implica que no sólo nos hemos endeudado a efecto de cubrir la inversión, sino para financiar el gasto corriente puesto que no hay ahorro público.

32 centavos de cada peso, se utilizan para pagar la deuda externa de México, limitándose con esto los recursos destinados a programas prioritarios. Los ingresos fiscales como los de las empresas públicas, no han sido suficientes para el financiamiento del gasto público, y los subsidios han salido de toda proporción.

Como consecuencia de ello, el sector público tuvo un déficit sin precedente en diciembre de 1982 y la productividad general de la economía ha descendido.

La caída de los precios del petróleo y el estrechamiento del financiamiento en el contexto internacional, fueron cambios bruscos que precipitaron la crisis nacional. Sin embargo, su origen y magnitud obedecieron también a factores internos, resultado de contradicciones generadas en el proceso de desarrollo.

Cuanto antes, es imperante realizar ajustes importantes al aparato productivo y distributivo a fin de resolver los desequilibrios que originan ineficiencia y baja productividad, escasez de divisas e insuficiencia de ahorro interno.

En la últimas décadas, México ha experimentado un elevado crecimiento económico, pero particularmente en la anterior administración, la desigualdad económica y social persistió y se comparó desfavorablemente con otros países. Por ésta, y las demás razones expuestas, el Lic.

Miguel de la Madrid en su discurso de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, - manifestó que la única forma de superar la crisis es trabajando, fomentando la producción y ahorrando con mayor intensidad que nunca. Ya que aspirar a regresar al estado anterior a la crisis, no justificará ningún esfuerzo o sacrificio de los mexicanos. Por ello, es necesario luchar por una etapa diferente y mejor de nuestra vida.

C A P I T U L O P R I M E R O

A S P E C T O S D I V E R S O S

I. PRESENTACION AL TEMA

El ciudadano Miguel de la Madrid Hurtado asumió la candidatura del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, el 11 de octubre de -- 1982.

Durante su campaña, la demanda popular - reveló la necesidad de cambios de sistemas e instrumentos de acción y sobre todo, de orientación en la estrategia del desarrollo nacional.

Evidentemente, el Candidato pretendió -- fortalecer mediante ideas progresistas y soluciones concretas, la confianza en nuestra capacidad de hacer lo que nos - proponemos. Confianza en la capacidad de cada uno; confianza en el sistema; confianza en nuestra capacidad de cambio, de renovación y de perfeccionamiento (1).

Su campaña tuvo como finalidad ser una - etapa de consulta popular de la planeación democrática, que se tradujera en una participación popular para la reafirmación de la ideología revolucionaria, analizando los graves - problemas que enfrenta el país, para encontrar y definir soluciones. Fue una oportunidad para que el pueblo expresara -

(1) Toma de protesta como Candidato del Partido Revolucionario a la Presidencia, México, D.F., 11 de octubre de --- 1982.

sus demandas y demás inquietudes.

Nuestra revolución tuvo como origen la - injusticia y tiene como objeto fundamental la justicia so- - cial, entendiéndose como tal, una justicia sana, firme y per- manente, que se traduzca en un régimen de vida que podamos - heredar a las generaciones venideras, futuro sustento de Mé- xico. Debemos hacer el esfuerzo para que el valor justicia, - "sea la relación de equilibrio y simetría, dando a cada ---- quien lo suyo, lo que le corresponde" (2), reiterándose el - concepto de los mínimos de bienestar como primer escalón --- para generar mayor justicia en nuestro sistema.

Si los mexicanos queremos seguir vivien- do en una democracia, es indispensable entender ésta, no só- lo como un régimen político y jurídico, sino como un sistema de vida que permita el mejoramiento permanente y constante - del pueblo en su nivel de vida, en sus aspectos sociales, -- culturales y económicos, es decir, en el concepto de una de- mocracia integral (3). Si en verdad aspiramos a ello, los me- xicanos tendremos que entender la democracia como un sistema donde la acción del gobierno sea diseñada por el propio pue- blo, y esto último, apoye al mismo en la realización de los - planes y vigilando que las autoridades cumplan lo que prome-

(2) Discurso pronunciado en Armería, Col., 16 oct. 1981.

(3) Discurso pronunciado en el paraninfo de la Universidad - de Guadalajara, Jal., 19 oct. 1981.

tan, comportándose con decencia y sirviendo sólo al interés del pueblo.

Durante su campaña, Miguel de la Madrid sustentó siete tesis de gobierno para orientar un proyecto nacional de desarrollo cuyo origen se encuentra en los valores de la Revolución Mexicana, mismos que se fundan en el consenso popular para su plena realidad y vigencia, que a continuación se detallan:

NACIONALISMO REVOLUCIONARIO.- Implica la defensa y fortalecimiento de nuestra independencia, reafirmación del nacionalismo cultural y transformación social en beneficio de las mayorías.

DEMOCRATIZACION INTEGRAL.- Es la participación popular en todos los aspectos de la vida social, económica y cultural.

RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD.- No es otra cosa, más que la supeditación de intereses particulares al interés general de la República y el cumplimiento del orden jurídico; la prevención, corrección y castigo de las conductas ilícitas de los funcionarios y empleados públicos; -- así como la profesionalización y depuración de los cuerpos encargados de la seguridad pública. Siendo necesaria una administración de justicia pronta, expedita y limpia, la vigorización de la formación ética y cívica del sistema educati-

vo y en los medios de comunicación social (4)..

SOCIEDAD IGUALITARIA.- Reune en todas sus dimensiones la igualdad en la economía mediante la promoción del empleo, la protección al salario, impuestos proporcionales y equitativos, gasto público redistributivo del ingreso a las necesidades nacionales.

DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL. - Se logrará fortaleciendo el federalismo y al municipio, ampliando las facultades de éste último, en las tareas del desarrollo; fomentando la producción y el empleo fuera de las grandes zonas urbanas. Asimismo, haciendo efectiva la desconcentración política, administrativa, económica y cultural.

DESARROLLO, EMPLEO Y COMBATE A LA INFLACION.- A través de una política de desarrollo que establezca empleo productivo y remunerado, combatiéndose de esta manera la inflación y procurando distribuir en mejor forma el ingreso nacional.

PLANEACION DEMOCRATICA.- Se pretende alcanzar mediante un sistema nacional que fije objetivos, estrategias de desarrollo, programas, acciones, recursos y responsables. La participación social, es el elemento fundamental de la planeación democrática, vigilando y evaluando permanentemente la eficiencia de los programas.

(4) Nacionalismo Revolucionario: Siete Tesis Fundamentales de Campaña, Edición de la Secretaría de Información y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, México 1982, p.p. 9 y 10.

II. PENSAMIENTO POLITICO DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID RESPECTO DE LA RENOVACION MORAL

Miguel de la Madrid, en su carácter de candidato a la Presidencia de la República, a efecto de restituir la credibilidad del pueblo en las autoridades y fortalecer nuestros valores, ofreció una RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD, producto de las demandas populares recogidas durante su campaña política, principio fundamental para garantizar a todos los mexicanos la solidaridad social dentro de un marco de legalidad, igualdad, justicia y autoridad.

La idea es reforzar y vigorizar todo aquello que asegure la supeditación de los intereses individuales y de gremio al interés general de la Nación y al orden constitucional.

Al tomar posesión como Presidente de la República, Miguel de la Madrid expresó: "La renovación moral de la sociedad será el compromiso y norma de conducta de mi gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores"(5).

Conjuntamente con los principios de Pla-

(5) Miguel de Madrid Hurtado, Mensaje a la Nación, El Día, - Suplemento no. 78 de Documentos y Testimonios, 2 dic. -- 1982, México, D.F., p. 5.

neación Democrática, Sociedad Igualitaria y los demás antesmencionados, la Renovación Moral pasó a constituir un elemento fundamental de la orientación del presente régimen de gobierno, teniendo como guía fundamental al derecho.

Para llevar a cabo la voluntad política de su régimen, el señor Presidente propuso al H. Congreso de la Unión diversas iniciativas de ley para darle vida y forma a la renovación propuesta, y al mismo tiempo legalidad en los diferentes aspectos de la vida nacional (6).

Esta tesis no sólo implica el cabal cumplimiento de las disposiciones legales que norman la actuación de los servidores públicos, sino también una participación activa en los sistemas de administración y prestación de servicios, ya que la ineficiencia y su tolerancia, constituyen formas de faltar a un deber moral (7).

El candidato del Partido Revolucionario-Institucional, señaló que como revolucionarios tenemos la obligación de mantener una actividad de reforzada moral revolucionaria positiva y constructiva, desde nuestra posición, cumpliendo con nuestra responsabilidad frente a la patria, -

(6) Renovación Moral de la Sociedad, Edición del Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, Abr. 1983, México, D.F., p.10

(7) Toma de protesta como Candidato del PRI a la Presidencia de la República, 11 oct. 1982, México, D.F.

la familia y a nosotros mismos (8).

Asimismo estableció que las ideas motrices que proponía y en particular, en cuanto a la renovación moral de la sociedad deliberadamente no empleo el concepto "lucha contra la corrupción", porque esta denominación se -- utiliza exclusivamente para implicar que el problema de la - moralidad reside en el sector público. Niega que la corrup- ción sea la norma de conducta del gobierno de México, aunque acepta que hay fenómenos de inmoralidad y de corrupción en - el sector gubernamental (9).

Nuestra sociedad definitivamente no es - corrupta pero es necesario que la misma reaccione a tiempo y a fondo frente a los fenómenos de corrupción, mediante accio nes que ataquen el problema en sus causas originarias. El de recho presidirá la batalla contra la corrupción, auxiliándose por modernos sistemas administrativos que prevengan la to ma de decisiones con base a ciertos criterios y, con la huma nización de la justicia. Vital es también , la participación de cada ciudadano para vigilar al propio gobierno, a sus or ganizaciones y sobre todo, a quienes tienen más obligación - de tener una actitud honesta y responsable frente al pueblo- de México.

(8) Discurso pronunciado en el acto de adhesión a su candidatura ante diversos grupos del Edo. de Gto., 29 sept. - 1981, México, D.F.,

(9) Discurso pronunciado en la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, N.L., 6 nov. 1981.

C A P I T U L O S E G U N D O

M A R C O J U R I D I C O

I. REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION

Es requisito indispensable para modificar nuestra Carta Magna, sujetarse al procedimiento previsto en el propio texto constitucional que en forma simplificada se desarrolla de la siguiente forma: Presenta una iniciativa quien goza de esta facultad constitucional, aprobada la misma por la Cámara de Origen, se pone a consideración de la Cámara Revisora, y una vez aprobada por ésta última, toca a las legislaturas de los estados votar su aprobación, si la votación resulta en sentido afirmativo, pasará más tarde al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación, respectivamente.

No obstante, la constitución ha sufrido un sin número de modificaciones que han permitido que la misma se adecue constantemente a la realidad nacional, determinando nuevas formas de ser, costumbres y elementos de convivencia del mexicano de hoy en día, que nos permiten una proyección dentro de un orden jurídico establecido en el transcurso de los años por la ciudadanía a través de la representación popular.

México, como Estado de derecho, exige a sus servidores públicos que sean responsables. A efecto de

que esto se convierta en una realidad tangible, el Presidente de la República, sometió al Poder Legislativo una iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional, en donde se proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas del pueblo.

La H. Asamblea que conoció de la mencionada iniciativa, estableció nuevas definiciones sobre la materia de responsabilidades, que pretenden una igualdad de todos ante la ley. Conceptos que actualmente son norma suprema en el país, y no dan cabida a fueros, distinciones o tratos especiales o preferenciales.

El texto constitucional vigente, contempla los diversos sujetos de responsabilidad política, administrativa y penal refiriéndose a la Administración Pública en sentido amplio, que comprende tanto al sector central como al paraestatal. Da competencia exclusiva al Congreso de la Unión para valorar la existencia y gravedad de los actos y omisiones que puedan dar lugar al juicio político, previo procedimiento seguido al servidor que culmine en declaración de procedencia y en el que se cumplan con las garantías constitucionales de legalidad, audiencia, debido procedimiento y defensa contenidas en los artículos 14, 16 y 20 de la constitución.

El Título Cuarto fue previsto por prime-

ra vez en la Constitución de 1917, habiéndose modificado con anterioridad sólo uno de sus siete artículos. La realidad en aquél entonces no ofrecía bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción del funcionario público que la ciudadanía exigía erradicar, siendo inaplazable ajustar el texto -- constitucional a los cambios y exigencias sociales.

En cuanto a las reformas materia del presente estudio, las mismas fueron expedidas por el Congreso y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y comprenden del artículo 108 al 114. Inician cambiando la denominación de "funcionario público" por la de "servidor público", con lo que se busca hacer desaparecer la tradicional distinción entre funcionario, empleado y alto funcionario.

Se reordenó el mencionado Título, precisando los sujetos de responsabilidad, la naturaleza de la -- misma y las bases para la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito, para lo cual el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar las conductas de quienes incurran en responsabilidad, sujetándose a las prevenciones del artículo 109 constitucional.

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputan como servidores públi

cos a los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, responsable de los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus respectivas funciones" (10).

La noción de servidor público expresa la voluntad y misión que debe guardar el trabajador al servicio del Estado dentro de la administración centralizada o paraestatal. El artículo 108 de la constitución, dispone que el Titular del Ejecutivo Federal, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. En tanto, los representantes de los Estados, éstos serán responsables por las violaciones a la --- Constitución General y a las leyes federales, así como por -- el manejo indebido de fondos y recursos de la Federación. -- Además de cualesquiera de las faltas en que incurran en contravención a lo previsto en la correspondiente constitución local y las leyes que de la misma emanen.

La responsabilidad de los servidores públicos puede ser de tipo:

POLITICA.- Se hace efectiva mediante juicio político que se sigue al servidor público presuntamente responsable, conforme a lo dispuesto en el 110 del Título de

(10) Artículo 108 párrafo primero de la Constitución Federal, Reformas y Adiciones al Título Cuarto, Diario Oficial de la Federación, 28 dic. 1982, México, D.F.

referencia, por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho que comentan en el ejercicio de sus funciones. Juicio que no procede por mera expresión de ideas.

PENAL.- La comisión de delitos por parte de los servidores públicos será perseguida y sancionada de conformidad a lo previsto en la legislación penal aplicable.

ADMINISTRATIVA.- El servidor público cuyos actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia que deban guardar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se hará acreedor a la sanción administrativa respectiva, previo procedimiento seguido al mismo y de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Capítulo Segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor.

Cabe destacar que estos procedimientos y sus sanciones en el caso de procedencia, se desarrollarán en forma autónoma.

En lo relativo al tipo delictivo de enriquecimiento ilícito, los servidores públicos que durante su encargo o que con motivo del mismo aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños de ellos, cuya procedencia lícita no pueda justificarse, las leyes penales sancionarán al servidor público con el decomiso y con la privación de la propiedad de los bienes y demás

penas aplicables al caso.

Bajo su estricta responsabilidad y aportando los suficientes elementos de prueba, cualquier ciudadana no podrá formular la denuncia correspondiente ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas previstas en estos preceptos.

Son sujetos de juicio político los servidores públicos que se mencionan en los dos primeros párrafos del 110, a quienes se les podrá sancionar con la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Para la aplicación de la sanción, la Cámara de Diputados formulará acusación ante la Cámara de Senadores, que erigida en jurado de sentencia y mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado, aplicará la sanción al caso.

El articulado 111 de nuestro supremo ordenamiento, dispone que para proceder penalmente en contra de los anteriormente denominados altos funcionarios, es necesario que incurran en la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, y que la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no de proceder penalmente en contra de inculcado, sin que con ello se suspenda todo procedimiento ulterior si-

la resolución fuese negativa. De lo contrario, el sujeto que daría automáticamente a disposición de las autoridades penales competentes para que actúen con arreglo a la ley. Al Presidente de la República sólo ha lugar de acusarlo ante la Cámara de Senadores, misma que resolverá en base de la legislación aplicable.

La declaración de procedencia por delitos federales cometidos por los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, será para el efecto de que se comunique a las - Legislaturas locales, para que éstas en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Son inatacables las resoluciones y declaraciones que al respecto emitan ambas Cámaras del Congreso - de la Unión. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder en contra del inculcado, será separado de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal que culmine en sentencia absolutoria o condenatoria. En el primer caso, el sujeto podrá reasumir su función, por el contrario, si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido - durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo - la gracia del indulto.

Tratándose de demandas del orden civil - que se establezcan contra los servidores públicos, no se requiere declaración de procedencia.

En lo relativo a las sanciones, las penas se sujetarán a lo dispuesto en la legislación penal aplicable, pero tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse conforme al lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños o perjuicios causados por su conducta ilícita, en ningún caso, la pena de carácter económico podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Los artículos 112, 113 y 114 determinan que no se requiere declaración de procedencia para que el servidor sea puesto a disposición de la autoridad competente, cuando cometa delitos durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. Por otra parte el 113 establece que las leyes administrativas sobre responsabilidades de los servidores públicos, contendrán sus obligaciones, las sanciones y procedimientos aplicables, así como señalarán las autoridades que las harán efectivas. Las sanciones consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación. Por último, el 114 dispone que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse en el período durante el cual el servidor público se encuentre cumpliendo su encargo y durante un año después.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el desempeño de su cargo por cualquier servidor pú--

blico, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, nunca inferiores a tres años, mismos que se interrumpen en tanto el servidor se encuentre en función.

II. REFORMAS Y ADICIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

La finalidad de estas reformas y adiciones, no es otra, sino adecuar el contenido de estos preceptos al contenido del Título Cuarto de la Constitución. Simultáneamente se derogaron las fracciones VII del artículo 74, IX del 76 y XIX del 89 constitucionales.

El articulado 22, prohíbe las penas de mutilación, marca, azotes, tormento, multa excesiva y confiscación de bienes. El legislador pretende de esta manera proteger lo mejor posible el bien jurídicamente tutelado, por lo que consideramos acertada la prohibición de estas sanciones de carácter abusivo y arbitrario que atacan la integridad corporal de la persona y afectan su patrimonio.

La aplicación parcial o total de los bienes de una persona que se lleve a cabo, no se considerará como confiscación, cuando su objeto sea asegurar la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, hacer efectivo el pago de impuestos o multas, o bien, el decomiso de bienes que prevé el Título Cuarto.

En cuanto a la pena de muerte, ésta que ha fehacientemente prohibida por la comisión de delitos políticos. Sólo pudiéndose aplicar al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida con alevosía, premeditación o -

ventaja, al incendiario, al plaguario, etc.

Los artículos 73 fracción VI base 4a., - 94 párrafo final y 97 primer párrafo, regulaban con anteprioridad, el procedimiento para la destitución de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En virtud de las últimas reformas y adiciones, el contenido de estas disposiciones sólo permite que los funcionarios públicos en cuestión sean separados de su encargo, previo procedimiento seguido a los mismos de conformidad a lo dispuesto en Título Cuarto Constitucional.

Ese fue el motivo que hizo necesario ser derogadas las fracciones de diversos preceptos ya antes mencionados, privando a las Cámaras de Diputados y Senadores de su facultad para declarar o no justificadas las peticiones de destitución de las autoridades judiciales, que por mala conducta hiciera el Titular del Ejecutivo Federal.

Por último, quedó previsto expresamente en el texto constitucional, que los servidores públicos recibieran remuneraciones adecuadas.

III. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS, REGULACION DE LA SITUACION PATRIMO-
NIAL Y CRITERIOS DE APLICACION DE LA LEY EN LO REFERENTE A -
FAMILIARES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades fue-
ampliamente discutida en el seno del Congreso de la Unión, -
estableciendo nuevas bases para prevenir y castigar la co---
rrupción en el servicio público (11).

Esta nueva ley reglamentaria, permite al
servidor público actuar dentro de un marco de honestidad, se-
riedad y lealtad, reconociendo a quienes sirven con aptitud-
y pongan todo su esfuerzo por ser realmente congruentes con-
su responsabilidad. Por ello, su finalidad consiste en com-
batir la irresponsabilidad del servicio público que genera -
ilegalidad, inmoralidad social y corrupción.

En consecuencia, precisa a los sujetos -
de responsabilidad, las obligaciones derivadas del servicio-
público, las responsabilidades y sanciones administrativas -
que se puedan imputar a los propios servidores y aquellas --
otras sanciones que deban resolverse mediante juicio políti-
co, las autoridades competentes y los procedimientos para --

(11) Exposición de motivos enviada por el Presidente de la -
República a la H. Cámara de Senadores del Congreso de -
la Unión, 2 dic. 1982.

aplicarlas y declarar la procedencia, procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, así como regular el registro patrimonial de los propios servidores.

Así, esta ley desarrolla el procedimiento necesario para establecer las sanciones en el juicio político; el correspondiente a fin de sancionar penalmente a --- aquellos servidores que por su alta jerarquía están protegidos por relativa inmunidad constitucional para enjuiciarlos penalmente por la comisión de faltas previstas en el propio texto legal.

En primer término, este ordenamiento acaba con la desafortunada confusión entre delitos y faltas oficiales y delitos comunes, factor que evitó la aplicación de las leyes que en esa materia han estado en vigor, quedando sujetas a las leyes relativas a las responsabilidades civil y penal. Los procedimientos para la aplicación de sanciones, se desarrollan autónomamente, según su naturaleza(12).

La responsabilidad de tipo política, se constituye por conductas que afectan o redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho. Los sujetos de responsabilidad en estos casos, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los servidores públicos a que se -

(12) SECOGEF, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Talleres Gráficos de la Nación, S.C., - Marzo 1983, p. 18.

refiere el primer párrafo del artículo 110 constitucional. - Con fundamento en lo dispuesto en el Título Cuarto, se agregó a los directores generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, tomando en cuenta que el artículo 93 de nuestro supremo ordenamiento jurídico reconoce la naturaleza política de sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, por lo que hace a sus relaciones con el Congreso de la Unión.

Los funcionarios del sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de trascendencia, por lo que deben ser sancionados políticamente si su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

En la ley se incorpora una figura que se refiere a la conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa, que se traduce en violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos, y a las leyes que determinan el manejo de fondos públicos.

En relación a la declaración de procedencia, previamente se deberá desarrollar la investigación tendiente a demostrar la presunta comisión de un delito para el cual la Constitución establece el requisito de desafuero del

servidor público para proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal.

El procedimiento de referencia conserva carácter unicamaral a fin de ser expedito y toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional, pues no se resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, en realidad remueve un obstáculo para intentar la acción penal en contra del servidor público. Se trata de un requisito de procebilidad.

El servidor público que sea absuelto por las autoridades comunes, podrá reasumir sus funciones.

Es conveniente señalar, que en tanto el servidor no haya sido despojado de su fuero, no correrá la prescripción. La finalidad de ello, es que el fuero temporal para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales, no se convierta en inmunidad por delitos que puedan cometer y, consecuentemente, en burla de la ley.

Este procedimiento se ajusta también a los principios procesales ya antes invocados, que orientan tanto a los procesos como a los procedimientos de naturaleza no jurisdiccional, y que aseguran que decisiones tan graves como el llamado desafuero se tomen con equidad y reflexión.

La deficiencia que había venido mostrando nuestra legislación, realativa a la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio-

de las de naturaleza penal, política, civil o moral, ha sido superada por la Ley actualmente en vigor. Las reformas al Título Cuarto establecen las bases de esta clase de responsabilidad en la que se incurre por actos u omisiones que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y garantizan el buen servicio público.

El procedimiento correspondiente es autónomo del político y penal, ofreciendo al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16, y sus resultados no preveen la privación de la libertad del responsable. Se trata pues, de una vía expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Consecuentemente, las responsabilidades pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, respetando el principio establecido de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Para ello, el legislador sujeta a todo servidor público a un catálogo de obligaciones, cuya vigilancia en cuanto a su cumplimiento estará a cargo de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas, el apercibimiento, --

amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin -- perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La Secretaría de la Controlaría General de la Federación es la autoridad centralizada y especializada, encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para establecer las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias. Las sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor no designado -- por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño -- causado por su conducta ilícita, e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años.

Al coordinador del sector, se le confieren facultades limitadas para sancionar tratándose de entidades paraestatales.

El procedimiento en cuestión, como en -- los anteriores casos, se apega a las garantías constitucionales. Los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y -- los servidores públicos tendrán la oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, existen recursos administrativos de agotamiento optativo para impugnar los actos sancionadores, ampliándose la competencia del Tribunal Fiscal de la Fe

deración a efecto de conocer las controversias que susciten los actos disciplinarios.

Es de singular importancia destacar que el régimen de responsabilidad administrativa abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, - asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

El Título Cuarto de esta Ley denominado "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos", responde al 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 suficientes para el seguimiento y control del patrimonio de los servidores públicos. El objetivo primordial de ello, es verificar y comprobar que el patrimonio de los servidores ha sido obtenido a través de sus ingresos también lícitos, otorgándose facultades a las autoridades competentes para practicar visitas de inspección o auditoria para comprobar los datos asentados (13).

Este registro se ha convertido en un importante documento para el caso de que se presuma el enriquecimiento ilícito del servidor público, ya que el no declarar con veracidad se presumirá como tal. Asimismo, el servidor obligado a presentar su declaración y, no lo hiciere, se de-

(13) Secretaría de Gobernación, "Renovación Moral de la Sociedad", Talleres Graf. de la Nación, abril 1983, p. 14

clarará sin efecto su nombramiento.

La declaración de situación patrimonial se deberá de presentar a partir de 1984 en forma anual, para indicar los incrementos o decrementos en los patrimonios de los servidores públicos. Sólo tendrán esta obligación los servidores superiores a partir de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría y la Procuraduría General de la República para señalar los casos adicionales.

El registro de las declaraciones patrimoniales, estará a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Otra innovación de esta Ley es la referente a la práctica de recibir regalos por parte de los servidores públicos, por lo que se prohíbe esta acción muy arraigada, fuente de corrupción que atenta contra la imparcialidad del servidor. Las dádivas y obsequios recibidos por el servidor de personas vinculadas a las facultades de que están investidos, sólo se permitirán si el valor de ellos no rebasa diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. Debiendo entregar a la institución que se indique los que excedan lo anterior, y al no hacerlo, implicará la comisión del delito de cohecho.

Por último, se recoge otro nuevo aspecto dentro de la legislación vigente, referente a otorgar em

pleos, cargos o comisiones a familiares dentro la Administración Pública Federal. Para luchar en contra de esta arraigada práctica dentro de nuestra administración, la Ley prohíbe terminantemente que un servidor público dé empleo, cargo o comisión a su conyugue o a un familiar que esté dentro del cuarto grado de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil. Tampoco podrá emplear terceros para con los cuales tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, ni a sus asociados dentro de las sociedades en las cuales tenga o haya tenido intereses, él mismo o sus familiares.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al tomar posesión como Titular del Ejecutivo Federal, definió claramente: "No es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente operar negocios cuya actividad se funde en relaciones económicas de gobierno. Esta dualidad es inmoral. O se gobierna o se hacen negocios. Los puestos públicos no deben ser botín de nadie" (14).

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de febrero de 1983, la Secretaría de la Contraloría publicó, Acuerdo por el que se fijan los criterios para la aplicación de la Ley de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos, estableciendo que ---

(14) Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, "Mensaje a la Nación", El Día, Suplemento No. 78 de Testimonios y Documentos, 2 dic. 1982, p. 6.

existe restricción legal para que el servidor público designe o promueva a sus familiares para ocupar cargos dentro de su área de influencia, precisando los criterios a seguir --- cuando al ingresar el servidor público, ya se encontrare algún familiar dentro de la restricción, o bien, cuando antes de entrar en vigor la Ley Federal de Responsabilidades, el servidor hubiere intervenido directa o indirectamente en la designación o promoción de sus familiares, dentro de su área de influencia y dicha situación continuare indefinidamente.

IV. REFORMAS AL CODIGO PENAL

Las responsabilidades de los servidores públicos en materia penal federal y del Distrito Federal fue definida aproximadamente hace medio siglo, siendo necesario actualizar sus definiciones.

Se propusieron cinco nuevos tipos penales con objeto de prevenir y castigar la delincuencia que afecta al patrimonio del pueblo por parte de quienes deben preservarlo, para desalentar la corrupción y hacer ver que el cumplimiento de las obligaciones correspondientes resulta más satisfactorio que su incumplimiento. Estos delitos en que puede incurrir la conducta de los servidores públicos, son los que a continuación se describen:

USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES.- Mismo que pretende sancionar el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía.

EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES.- Castiga el uso del empleo, cargo o comisión del servidor para promover sus intereses económicos personales, los de sus familiares y los de sus afines, así como de personas con las que tengan vínculos afectivos o económicos.

TRAFICO DE INFLUENCIA.- Tipo delictivo-creado para sancionar el uso del empleo, cargo o comisión para inducir, promover o gestionar cualquier tramitación o resoluciones ilícitas de algún negocio público.

INTIMIDACION.- Delito que castiga al --servidor que mediante la violencia física o moral inhiba a --cualquier persona para presentar denuncia, querrela o apro--tar información relativa a algún acto ilícito.

ENRIQUECIMIENTO ILICITO.- A través de --esta hipótesis penal se sanciona la adquisición de bienes cu--yo valor exceda notoriamente el monte de los ingresos del --servidor público y cuya procedencia legítima no pueda justi--ficar.

Al mismo tiempo, se procedió a realizar--la ampliación de otros tres de los tipos penales existentes, los relativos al Abuso de Autoridad, Cohecho y Peculado, previniendo conductas ilícitas no contempladas en la anterior --legislación.

Las sanciones penales aplicables a estos delitos, implican de manera fundamental la naturaleza de ---aquellos valores que se pretenden proteger por lo que se puede considerar que su implantación reporta excelentes efectos disuasivos.

C A P I T U L O T E R C E R O

E L M A R C O A D M I N I S T R A T I V O

I. ADICION DEL ARTICULO 32 BIS A LA LEY
ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Adecuado el orden jurídico que hace cumplir los objetivos de la renovación moral puesta en marcha, fue necesario modernizar y adaptar el ámbito administrativo que permita la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, la investigación de su presunta responsabilidad y, en su caso, la aplicación de las sanciones administrativas. Para llevar a cabo lo anterior, se procedió a modificar la Ley Orgánica, creándose la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pivote del sistema de control de responsabilidad administrativa del Ejecutivo Federal (15).

El artículo 32 Bis de la mencionada ley, establece las atribuciones y responsabilidades de dicha secretaría, de las que a continuación, y en forma de ejemplo, se enuncian algunas:

Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; expedir normas para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; asesorar a los órganos de control interno de

(15) Miranda Pasquel, Raúl, "El Marco Administrativo de la - Renovación Moral", INAP, 7 jun. 1983, México, D.F., p. 8.

las dependencias y entidades; establecer las bases generales para la realización de auditorías; opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos; designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar sus actividades; coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales; atender las quejas que presenten los particulares; conocer e investigar actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para cosntituir responsabilidades administrativas; y demás que le encomienden expresamente leyes y reglamentos.

II. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA
DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

El Reglamento Interior de esa Secretaría armoniza el proceso de control de principio a fin en concordancia con las atribuciones que le otorga a esta dependencia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A --- efecto de realizar sus funciones, la Secretaría de la Contraloría se divide en dos Subsecretarías y una Coordinación General. La Subsecretaría "A", responsable de la operación regional, la aplicación de la Ley de Responsabilidades y los - aspectos jurídicos. La Subsecretaría "B", encargada de los procedimientos de auditoría interna y externa; y la Coordinación General de Delegados y Comisarios en el Sector Público, que tiene a su cargo a los delegados y comisarios de la Contraloría, que por ley deberán existir en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respectiva-
mente.

Otra de las unidades administrativas de mayor jerarquía es la denominada Contraloría Interna, adscrita directamente al Secretario del Ramo, misma que se encuentra a cargo de un funcionario denominado Contralor Interno, - designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él. Las atribuciones que

le competen, las establece el reglamento, y además, deberá - llevar a cabo aquéllas que específicamente le atribuya el ti tular de la Secretaría.

La Secretaría de la Contraloría tiene a su cargo las funciones y despacho de los asuntos que expresa mente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

III. CONTROL INTERNO

Mediante la adición del artículo 32 Bis a la Ley Orgánica se dió vida jurídica a la Secretaría de la Contraloría, dependencia del Ejecutivo Federal encargada de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

A fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en su cometido, la Secretaría es auxiliada por las diversas contralorías internas de las dependencias y entidades del Sector Público, que en forma particular coadyuvan al cabal cumplimiento de los objetivos del llamado control interno.

Corresponde a la Dirección General de Control establecer los requisitos que deberán reunir los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, opinar sobre su nombramiento y, en su caso, solicitar su remoción.

El control es una actividad consustancial no sólo a los procesos administrativos, públicos o privados, sino que se presenta en toda forma de actividad humana, ya sea aislada o socialmente organizada. Se trata de una noción compleja vinculada al sentido natural de la supervivencia y tiene que ver con acciones preventivas, concomi-

tantes y posteriores a aquéllas que se consideran sustantivas para la vida misma del individuo o de la colectividad.

El control, básicamente distingue dos tipos de actividades que pueden sujetarse a su intervención, - programables y no programables. De este universo, el control puede organizarse de manera sistemática y mecanicista - cuando se refiere al primer grupo, y por lo que hace al segundo, el control implica alta capacidad creativa y de análisis, que va más allá de un reporte convencional y constituye de hecho un ejercicio en el caso de la administración pública.

Convencionalmente podríamos definir al control interno como el conjunto de métodos y procedimientos que en forma sistemática sirven para promover la eficiencia y eficacia de sus operaciones, salvaguardar su patrimonio y verificar que la información que produce sea precisa, confiable y oportuna (16).

Además, verificará que las operaciones - se hayan realizado con apego a las normas y procedimientos - aprobados.

III.1. CONTROL COMO VERIFICACION

Una primera acepción del concepto se re-

(16) Mario Rezenstein, "Control Interno", INAP, 8 jun. 1983, p. 1.

fiere a la verificación. Más aún, para muchos define el concepto de control, en el sentido de que control es toda actividad que verifica que las cosas sucedan conforme a lo previsto. Noción clara, pero limitada en el amplísimo universo del control.

La verificación tiene implicaciones del orden moral y político incuestionables. Moral y política -- son conceptos indisolubles asociados a la actividad del control como actividad verificadora que legitima lo actuado, - que renueva los pactos sociales entre gobernantes y gobernados, que da contenido al conjunto de instituciones y normas que regulan la actividad de una sociedad y, en particular, - de su gobierno.

Por lo tanto, control como sinónimo de - verificación es puntal de una sociedad organizada que tiende a asegurar una actividad política con alto contenido ético, - principalmente, en lo que hace al manejo de recursos públicos y a la conservación de los objetivos a que se aplican. - En este campo, el control actúa como factor disuasivo y también de estímulo para los funcionarios a quienes se aplica. - Como disuasión porque establece normas y procedimientos de - operación y, paralelamente, normas para sancionar la acción derivada, que incluye actos deshonestos como también la ineptitud e irresponsabilidad que derivan en la pérdida de un penoso y sacrificado esfuerzo social. Al mismo tiempo el con-

trol como verificación es un estímulo en la medida en que la función bien cumplida, desempeñada con eficiencia y honestidad, tiene en la sociedad mecanismos de reconocimiento y recompensa por haber tenido el individuo la calidad moral y profesional de haber actuado en beneficio de la colectividad.

Finalmente, esta clase de control implica la posibilidad de verificar eventos y resultados, sustento de un universo mayor de decisiones y acciones que constituyen el devenir permanente de un gobierno y de la sociedad a la que sirve.

III.2. CONTROL COMO INFORMACION

El control organizado como sistema de trabajo administrativo es un proceso que demanda y produce información; es más, sin información no podríamos hablar de control en lo absoluto.

El control como información y visto desde el ángulo de la verificación que acabamos de examinar, conduce a información con ciertos grados de precisión, con requisitos específicos en su organización y forma de reporte, y a una disposición tal que posibilite su análisis racional. De este modo, la información como producto del control pasa a ser el sustento fundamental del proceso de toma de deci---

siones (18).

III.3. CONTROL COMO ORDEN

Todo control implica el ejercicio de actividades lógicamente secuenciales. Como orden, el control no admite un universo descompensado, en el que los eventos ocurran de cualquier manera y no sean congruentes a los propósitos deseados. Por ser un factor de orden, el control es un instrumento básico de integración, procurando el acomodensato, lógico, racional de los ingredientes que concurren a cualquier fenómeno o evento para que cada cosa ocupe su lugar y cumpla su función.

III.4. CONTROL COMO VOLUNTAD

En cualesquiera de sus manifestaciones, el control es una función volitiva. Acto de voluntad para formar planes, políticas, normas y procedimientos que accionen los conjuntos administrativos públicos con decisiones implícitas de crecer, permanecer o cumplir. Esto es lo que constituye el marco normativo que habría de emplear la actividad de control para comprobar la forma en que ocurren las-

(18) Mario Rozenstein, Op. cit., p. 8

cosas y para impulsar a que sucedan conforme a la voluntad - expresada social e institucionalmente.

III.5. CONTROL COMO CALIDAD

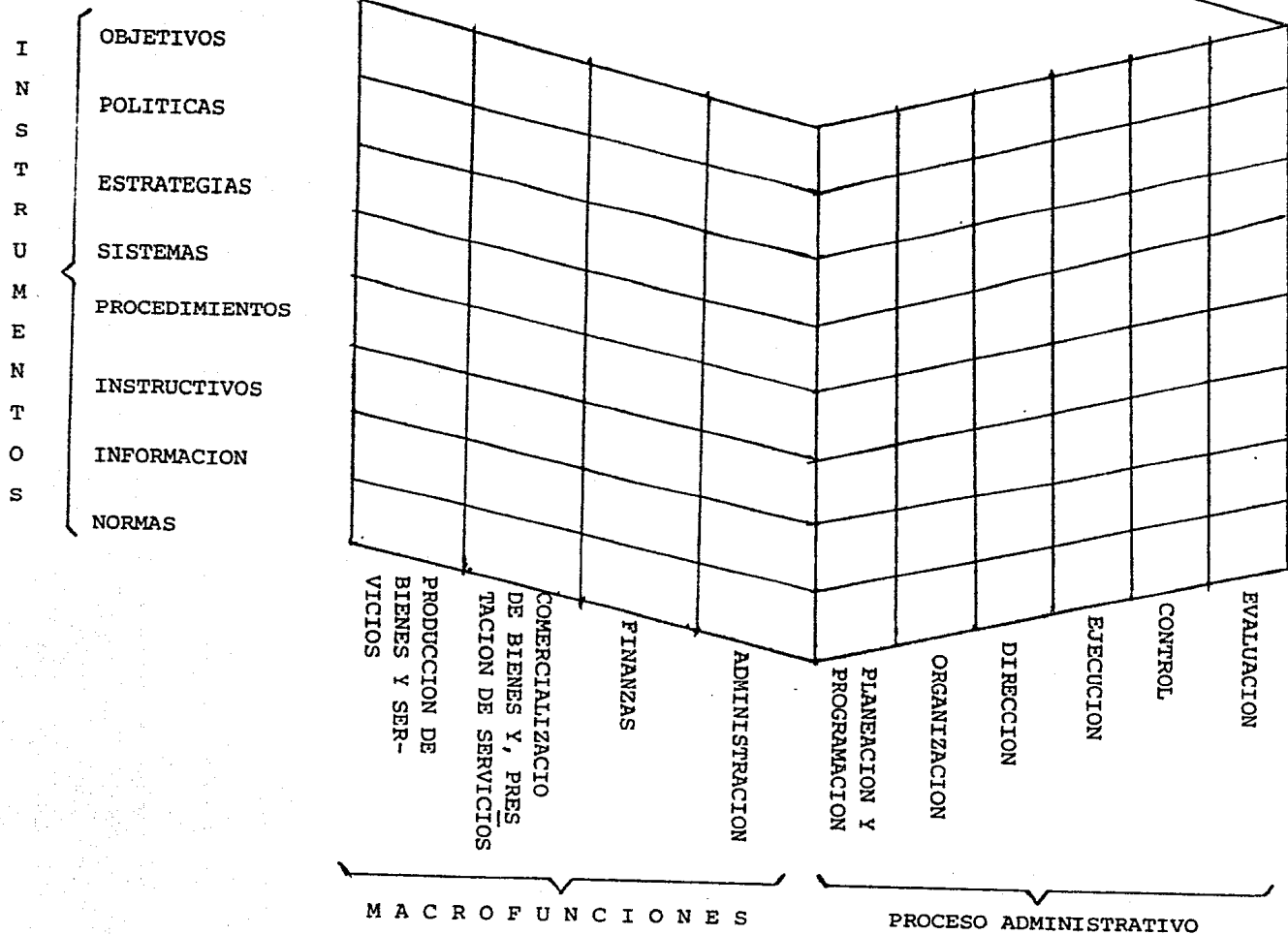
Los términos de excelencia o calidad se asocian indisolublemente al concepto de control, ya que a -- través de este último se procura invariablemente la mejor re lación entre medios y fines, y en cualquier circunstancia -- tiene una motivación esencial de aumento de eficiencia y pro ductividad. En suma, es una actividad impregnada de actitu- des constructivas para la obtención de los mejores y más al- tos valores en las materias sujetas a control.

III.6. ASPECTOS NORMATIVOS

Para ubicar con mayor precisión el con-- trol interno, tanto en relación a las funciones típicas como en cuanto a los instrumentos normativos y operacionales más comunes, vease el diagrama de interrelación, p. 51'. Por lo - que se refiere al marco normativo, a continuación se enun--- cian algunos instrumentos legales cuya aplicación y supervi- sión son decisivas en la actuación de los contralores inter- nos:

- Constitución Política de los Estados -

MATRIZ DE INTERRELACIONES EN TODA ENTIDAD



Unidos Mexicanos.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- Ley General de Deuda Pública.

- Ley de Obras Públicas.

- Ley de Planeación.

- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

- Ley de Vigilancia de Fondos y Valores.

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

- Reglamento Interior de la Secretaría donde se ubique el funcionario.

- Marco de actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

Existe otro conjunto de elementos normativos cuya vigilancia también es esencial en la actuación de los Contralores Internos, que constituye un marco de referencia a la operación y resultados de las dependencias de ads--

cripción. Tales como el Plan Nacional de Desarrollo, Planes Sectoriales, Presupuestos por Programas, etc.

III. 7. OBJETIVOS, PROGRAMAS Y ATRIBUCIONES

NES

El fortalecimiento de las funciones de control adaptadas por el Ejecutivo Federal tienen por objeto lograr que la administración del Estado se realice en mejores condiciones de eficiencia y eficacia y que los servidores públicos se desempeñen al máximo de su capacidad y honestidad.

Se pretende que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas de dependencias y entidades sean órganos que sin involucrarse directamente en la operación, fortalezcan y hagan integral la función de control en la administración o en el ámbito que les corresponda, a través de ejercicio de los distintos instrumentos, mecanismos o apoyos.

Los grandes programas a desarrollar por la citada Secretaría de la Contraloría, así como por las Contralorías Internas, son: (18):

PRIMERO.- Instrumentar y coordinar el -

(18) Jorge Ruiz Ascencio, "Control de la Administración Pública Federal, INAP, 7 jun. 1983, p. 10.

Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. En su elaboración se tomará en cuenta un procedimiento que permita su constante adaptación a las necesidades reales y, consecuentemente, su apropiada aplicación dentro del marco administrativo.

SEGUNDO.- Investigar los actos, omisiones o conducta deshonestas de los servidores públicos para -- constituir responsabilidades administrativas y aplicar sanciones en su caso.

Según el marco de actuación expedido por la Contraloría, las contralorías internas son órganos de apoyo que dependen directamente del Titular de la dependencia o entidad y que realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos emitidos por la Secretaría de la Contraloría, las dependencias globalizadoras y la propia dependencia de adscripción.

Son órganos que sin involucrarse directamente en la operación, tienen responsabilidad de organizar y coordinar el Sistema Integral de Control de la dependencia o entidad, con el propósito de que oportuna y satisfactoriamente se contemplen los aspectos más representativos y relevantes de la forma en que se aplican y utilizan por las áreas responsables las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos y demás instrumentos de control y evaluación.

En tal sentido, la Contraloría Interna no es responsable de ejercer el control de manera directa, su responsabilidad característica es la de apoyo y vigilancia debiendo evaluar y comprobar con el fin de hacer sugerencias constructivas. Su campo natural es la información y los sistemas de verificación de los controles que existan respecto de recursos en el sentido más amplio.

Luego entonces, se determina que las contralorías internas deberán vigilar que exista información correcta y oportuna, que haya sistemas y controles que por sí protejan y promuevan el autocontrol, que los recursos se utilicen conforme a lo aprobado cumpliendo con todo el marco legal correspondiente que los programas, incluyendo al presupuesto se cumplan, o en su caso, investigar el motivo o justificación de las desviaciones. Tienen obligación de recibir, investigar y promover las quejas de la ciudadanía, derivando acciones que procedan en relación a la Ley Federal de Responsabilidades.

Para el buen desarrollo de las actividades a que nos hemos referido, estas unidades administrativas tienen las siguientes atribuciones:

- 1.- Organizar, instrumentar y coordinar el Sistema de Control de la dependencia para apoyar al Titular a vigilar todos los puntos normativos a que se ha hecho mención.

2.- Expedir normas y lineamientos que -- complementariamente a los que expida la Contraloría General de la Federación, sean conducentes a la operación eficiente del Sistema Integral de Control.

3.- Si no es competencia de la Contraloría Interna regular algunos procedimientos o sistemas, promoverá ante la unidad administrativa de la propia dependencia que sea competente, la emisión e instrumentación de las normas complementarias requeridas.

4.- Opinar previamente a su expedición -- sobre el proyecto de disposiciones, políticas, normas y li-neamientos que deban expedir las otras áreas de la dependencia.

5.- Proporcionar elementos a la Secretaría de la Contraloría para coadyuvar a que ésta expida bases y normas para la supervisión y realización de auditorías en la dependencia y entidades coordinadas que se encuentren ads-critas al sector.

6.- Opinar a solicitud de la Contraloría sobre el contenido y desarrollo de los programas anuales de auditoría de las entidades coordinadas ads-critas al sector.

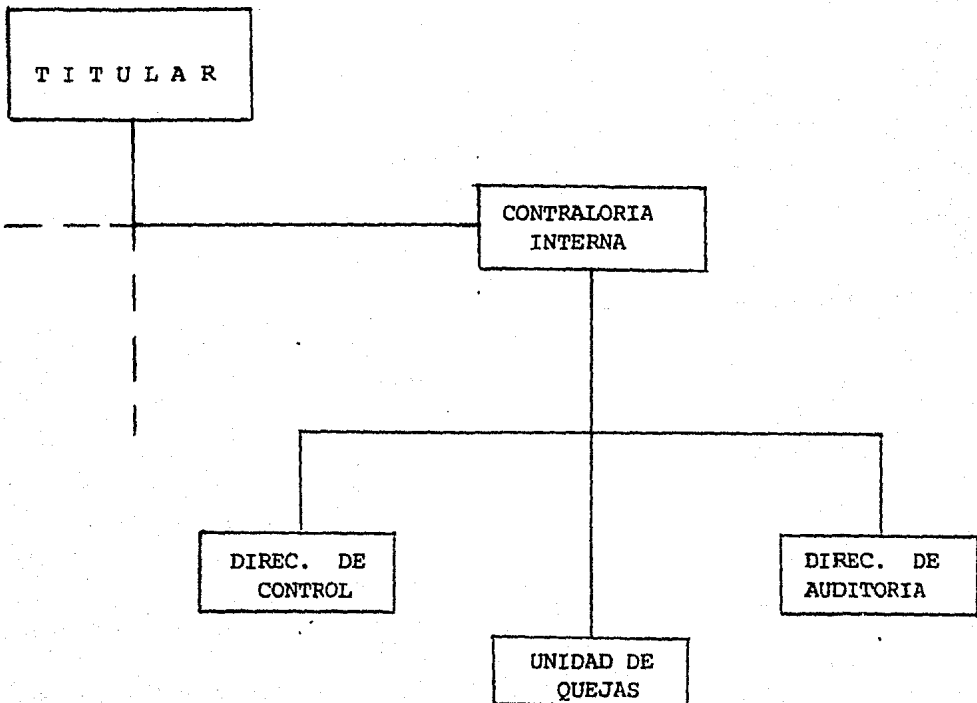
7.- Formular con base a los resultados -- de las supervisiones y auditorías que realice las observacio-nes y recomendaciones necesarias a las diversas áreas de la dependencia y establecer el seguimiento de aplicación a di--

chas medidas.

8.- Asesorar y apoyar en todo lo conducente para mejorar los sistemas de control interno en todas las áreas.

III.8. ORGANIZACION DE LA CONTRALORIA INTERNA

La organización básica de una contraloría interna en una dependencia puede tener una estructura semejante a la siguiente:



Vale la pena comentar que existen secretarías en las que ya funcionaba una contraloría interna, pero en estos casos, su organización y atribuciones eran diversas a las que nos hemos referido en el desarrollo de este capítulo, como es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Por lo que toca a las entidades del sector paraestatal, el universo de variantes es mucho mayor y con arraigo muy profundo. En estos casos, las opciones podrán variar desde la innecesaria existencia de la Contraloría Interna por su escaso tamaño, hasta la creación o reestructuración donde proceda.

IV. BASES ADMINISTRATIVAS QUE REGULAN LA ASIGNACION Y USO DE BIENES Y SERVICIOS QUE SE PONGAN A LA -- DISPOCISION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A consecuencia de la crisis económica -- que atraviesa el país y con objeto de ayudar a que México -- salga de esta situación lo antes posible, la Administración Pública Federal deberá sujetarse a principios de austeridad, renovación moral e íntegra conducta, por lo que los funcionarios y empleados públicos deberán solidarizarse en todos sus actos con tales principios. Es por ello, que los bienes y -- recursos que el Gobierno Federal destine al uso de los servidores públicos para el desempeño de sus actividades, no deberán, por ningún motivo, ser utilizados para fines ajenos a -- la función pública.

Para el eficaz desempeño de las funcio-- nes que tengan encomendadas los servidores y sin el carácter expreso de remuneraciones por servicios personales, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1982, Acuerdo que establece las bases administrativas generales respecto de las disposiciones legales que regulan la asignación y uso de los bienes y servicios que se pongan a disposición de los funcionarios y em-

pleados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En cuanto al uso de vehículos automotores, la mencionada Secretaría establecería los lineamientos, tanto para su uso como para su asignación, atendiendo al rango de las funciones que desempeñen o a la naturaleza de las actividades inherentes al cargo. Solo podrán asignarse dos vehículos a la función de más alta jerarquía en cada dependencia y entidad.

Exclusivamente se autorizará la adquisición de nuevas unidades en los casos que expresamente apruebe la Secretaría de Programación y Presupuesto, previo estudio de las razones y justificaciones que presente para tal efecto la dependencia o entidad interesada. Periódicamente se verificará que el uso de los vehículos se ajuste a las necesidades del servicio y cuando no subsista motivo para la asignación de los mismos, se procederá a su recuperación e inmediata reasignación.

Programación y Presupuesto determinará los lineamientos para el uso y asignación de los equipos y servicios oficiales de transporte aéreo, atendiendo a la naturaleza de las funciones y urgencia e importancia del asunto que motive su uso.

Se fijan también las reglas para la disposición del personal adscrito a la unidad administrativa,--

que no podrá asignarse a tareas diversas de aquellas que tenga encomendadas. El Estado Mayor Presidencial establecerá - las normas a que se sujetará el servicio de escolta y señalará los casos en que se requiera.

Quedan previstos los casos de excepción- en que podrá asignarse recursos con carácter de gastos de representación, la aplicación de materiales y equipos de oficina, la expedición de documentos oficiales de identificación- que facilite el desarrollo de las funciones del servidor pú- blico, la prohibición de adquirir bienes con objeto de obse- quiarlos a terceras personas a título personal u oficial me- diante la utilización de recursos económicos de la Adminis- tración Pública Federal, la obligación de cuidar los recur- sos asignados a información y publicidad, y que éstos se utilicen con apego a los programas.

La asignación presupuestal para imprevis- tos deberá ser aprobada, sin excepción por el Presidente de la República y se apegará a la normatividad presupuestal y - contable.

C A P I T U L O C U A R T O

I M P A C T O S O C I O L O G I C O

I. IMPACTO SOCIOLOGICO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La renovación moral planteada por el Ejecutivo Federal ha tenido eco en los diversos sectores de la administración pública. Por su parte, los servidores públicos en el ámbito de su respectiva competencia, coadyuvan en la implantación de medidas de control y evaluación, a efecto de lograr un eficiente y eficaz desarrollo de las políticas, programas y metas de gobierno.

Motivo por el cual, a continuación se destacan diversas opiniones expresadas por diferentes servidores públicos:

CONFIANZA

Las decisiones de nuestro gobierno son inteligentes, oportunas y generadoras de confianza, escribió Jorge Díaz Serrano, el mismo día en que se conoció la denuncia de la Contraloría General que lo acusó de fraude por 5,100 millones de pesos (19).

En algunos aspectos de no poca importancia el gobierno da la impresión de creer que el pueblo mexicano es muy fácil de engañar. No de otra manera entiende que,

(19) Francisco Ortiz Pinechetti, "Nadie puede impunemente afectar derechos individuales o colectivos", Proceso, Año 7, No. 348, 7 jul. 1983, p.p. 7 y 8.

al tiempo de que se hable de renovación moral, se lleve a cabo por el sistema y de sus hombres, la tenaz defensa de algunos de los principales responsables de la crisis y saqueo de la nación. Y al mismo tiempo se menosprecia a la oposición - aplicando aquello de "aquí sólo mis chicharrones truenan" -- (20).

El senador Roberto Casillas, que fue secretario particular del expresidente José López Portillo --- dijo: "los bienes que tiene el expresidente por más lujosos que los creamos, no son más que los que corresponden a un señor que tuvo el más alto cargo de la Nación Mexicana" (21).

En una entrevista que le hizo Javier Lozada para El Sol de México, la señora Adato de Ibarra, declaró: hay que llevarle la cara a la justicia (22).

GASTOS PUBLICOS Y EMOLUMENTOS

En el despunte del sexenio, los ingresos de los altos funcionarios públicos tendían a la moderación. - Un secretario de Estado ganaría 256,430 pesos, descontados - los impuestos y otras deducciones, se anunció oficialmente en diciembre de 1982. Siete meses después con la creación de -- una compensación no gravable y un bono de actuación, sus ingresos anuales suman 5 millones 725,714 pesos, obteniendo --

(20) Juan Manuel de la Mora, "No Señor Presidente", Anaya, - Editores, S.A., México 1983, p. 103.

(21) IDEM, p. 106.

(22) IDEM, p. 161.

mensualmente 685,000 pesos en promedio.

Las citadas cifras tomadas de documentos oficiales preparados por la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, comprueban que en -- las nóminas palaciegas todavía alienta el espíritu de César-Garizurrieta, el desenvuelto político priísta que enseña que "vivir fuera del presupuesto es vivir en el error" (23).

La partida de erogaciones imprevistas, - libre de fiscalización y de uso discrecional, concebida por la SPP para un ejercicio de franca manga ancha estaba reservada a los secretarios de estado, clasificada con el número 8202 en el Manual de Corresponsabilidad en el Gasto Público, fue eliminada a partir de 1983. Pero con su desaparición só lo se cerró uno de los canales de fuga o desvío autorizado - de recursos, subsistiendo otras que pueden servir para fines idénticos, como es el caso de las partidas 3806 y 3807 del - Manual de Clasificación por Objeto del Gasto (24).

POLICIA Y CORRUPCION

Ante la inseguridad en que se vive hoy - en día en la Ciudad de México, el Regente se refiere al problema como uno de los que requiere más atención de las autoridades. Y, al aludir a las condiciones actuales del cuerpo policiaco de la ciudad es categórico: "Se trata de un cuer-

(23) Oscar Hinojosa, "Proceso" No. 352, 1o. ago. 1983, pp. 16,17.

(24) Oscar Hinojosa, "Proceso" No. 371, 12 dic. 1983, p. 11

po desorganizado con un alto índice de corrupción, equipo malo y deteriorado, al igual que insuficiente, e insuficiente número de elementos en relación con la magnitud de la ciudad" (25).

Mota Sánchez señaló que la seguridad de la ciudadanía requiere de un cuerpo policial debidamente entrenado y con equipos modernos de operación. Es posible lograrlo a través de la institución de la carrera policial, sustentada en un establecimiento educativo, la Academia de Policía. Destacó, que existía corrupción en todos los niveles. Actualmente se ha logrado controlar este fenómeno en áreas importantes de todos los niveles, pero aún se requieren grandes esfuerzos para atacar sectores localizados que presentan gran resistencia al cambio y formas nuevas de extorsión que aparecen cada día para neutralizarla. Los presupuestos de la Dirección de Policía se ejercían sin control estricto, particularmente en el área de personal. A partir de 1983 se lleva una contabilidad pormenorizada de ingresos y egresos (26)

ACCIONES ADMINISTRATIVAS

Al clausurar los trabajos del Seminario-

(25) "La policía desorganizada, corrupta y con equipo malo", Proceso, No. 361, 3 oct. 1983, p. 10.

(26) "Entrevista al General Ramón Mota Sánchez", Proceso, -- No. 367, 14 nov. 1983, p. 11.

sobre el Marco Jurídico y Administrativo de la Renovación Moral, celebrado en el Centro SCOP el año pasado, el ingeniero Rodolfo Félix Valdes, comentó que este tipo de actos son base fundamental para lograr un México diferente. Expresó su -confianza en que los servidores públicos participantes en el evento obtengan el máximo provecho y los exhortó a seguir --dignamente la política presidencial para convertirse en ver-dadero ejemplo ante otras dependencias (27).

El licenciado Pichardo Pagaza, Subsecretario 'A' de la Contraloría General de la Federación y Presi-dente del Instituto Nacional de Administración Pública, des-tacó que los seminarios sobre los diversos aspectos de la re-novación moral, son un importante punto en la tarea de actua-lizar y capacitar a los funcionarios del servicio público fe-deral (28).

(27) Información, Organó Oficial de ls SCT, No. 4, Junio-Julio 83, p. 8.

(28) Idem, p. 9.

II. IMPACTO SOCIOLOGICO EN LA OPINION PUBLICA

II.1. OPINION PUBLICA COMO CONDICION DE LA UNIDAD NACIONAL

La importancia política de la opinión pública aparece con la sociedad civil, con la difusión del saber leer y escribir y el desarrollo de la imprenta y especialmente de la prensa. Es entonces cuando la opinión pública adquiere el matiz de crítica científica.

Mercier de la Rivier seguidor de la escuela fisiocrática, a la cual se debe la doctrina de la opinión publique, se valió de ella para defender en 1767 al absolutismo, al decir que también en esta forma de gobierno -- quien manda no es en realidad el rey, sino el pueblo por medio de la opinión pública.

Hermann Heller, sólo considera verdadera la opinión pública, cuando ésta reviste el carácter de manifestación de la voluntad política, aunque sólo sea mediata. La importancia de la opinión pública para la unidad estatal es tanto mayor cuanto más precisa y comprensivamente se haya condensado en juicios políticos firmes y a menudo indiscutidos. Así pues mediante la aprobación o desaprobación de la

opinión pública, se aseguran aquellas reglas convencionales que son la base de la conexión social y de la unidad estatal.

En lo concerniente a la unidad estatal, la opinión pública también cumple una función de legitimación de la autoridad y del orden por ella garantizado, ya que todo poder, debe preocuparse por aparecer como jurídico por lo menos para la opinión que públicamente se expresa.

La prensa se ha considerado como el más influyente portavoz de opinión pública. Sin embargo, no hay que exagerar sus influjo, sin duda poderoso en la formación de la opinión pública, pues en tiempos próximos a nosotros los grandes movimientos políticos no contaban con el apoyo de una importante prensa y sostenían con éxito su lucha valiéndose de discursos, hojas, etc. (29). En la actualidad, la radio y la televisión, desplazan a la prensa y sin duda desempeñan el papel más importante en la formación de la opinión pública.

II.2. OPINION PUBLICA NACIONAL

A continuación, estableceremos algunos de los criterios de la opinión pública, que consideramos dignos de mencionar, para ejemplificar el sentir de lo que pú--

(29) Hermann Heller, "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, México 1977, p. 196.

blicamente se expresa en relación de la renovación moral --- puesta en marcha por el actual régimen de gobierno, y de sus logros al respecto.

RENOVACION MORAL

Antonio Saint Exupery en su obra Tierra-de Hombres afirma: Ser hombre es ser precisamente responsable. Es conocer la vergüenza frente a una infelicidad que no parería depender de uno. Es estar orgullosos de una victoria que los compañeros han llamado. Es sentir que al depositar su l piedra, se contribuye a constituir el mundo. Ser responsable es cumplir con los deberes morales para con la sociedad y para con uno, es ser hombre cabal y tratar de ser un hombre íntegro.

La renovación moral supone esencialmente, la renovación de nuestras costumbres para acatar, para cum--- plir con los deberes morales. Pero para que exista una verdadera renovación moral, se requiere de una auténtica libertad, meta del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (30).

Más que de renovación moral de la sociedad, que supone un cambio de estructura de las relaciones humanas en su totalidad, el nuevo régimen debería hablar de readecuación o depuración de una moral, de un tipo de morali--

(30) "Renovación Moral, Integral y Jurídica", Juan González, A. Alpuche, Excelsior, No. 24,346, 16 ene. 1984, p. 4A.

dad ya existente en la sociedad mexicana. Miguel de la Madrid niega categóricamente que la corrupción es lubricante del sistema. Sin embargo, el actual sistema de poder se formó, se consolidó y hasta el momento se ha mantenido, teniendo como ingredientes comportamientos punibles y viciados (31).

Por lo que toca a la renovación moral -- dentro de la administración, no se oculta señor presidente, -- que es ese un camino por el cual podría usted quedar en nuestra historia como uno de los más grandes jefes de estados -- que haya tenido la nación. Pero para ello, señor presidente -- tendría usted, recordando a Aristóteles, ser más amigo de la verdad que de Platón. El hecho de haber encarcelado a diversos políticos no es definitivo, por que así comenzó el pasado sexenio y todos sabemos como terminó. La acción emprendida contra Díaz Serrano marca una buena pauta, pero no crea -- usted, que con eso será suficiente para convencer de que el sistema se ha vuelto de pronto moral y honrado (32).

Lejos de renovar y revolucionar al PRI, -- como era el propósito que expresó Miguel de la Madrid, este se ha convertido en aliado del viejo estilo de hacer política: la imposición de candidatos, el acarreo, la alquimia -- electoral y el padre de todos los vicios, el tapadismo (33).

(31) "Renovación moral en la corrupción", Guillermo Villaseñor, Proceso, No. 322, p. 34

(32) Juan Miguel de la Mora, Op. cit., pp, 12 y 13.

(33) "La Renovación Moral del PRI", Elías Chavez, Proceso, -- No. 369, 28 nov. 1983, p. 14

JUSTICIA

De la élite, la crema de la crema son -- los políticos presos por acusaciones de corrupción. Los --- guardianes y funcionarios menores, así como los presos de baja extracción social, experimentan hacia ellos un respeto - infinito. Por ejemplo, los empleados de recepción y relaciones públicas del Reclusorio Sur se refieren al exdirector de PEMEX, Jorge Díaz Serrano, llamándolo el "señor ingeniero".

En el Reclusorio Norte, Efraín Niembro - Carse, exfuncionario de Agricultura a quien se acusa de haber robado varios miles de millones de pesos, pasa la mayor parte del tiempo no en su celda sino en un cómodo baño. En tanto los defraudadores comunes y corrientes y los narcotraficantes pagan elevadas sumas para que se les permita usar - el cuarto.

Así pues, a estos reclusos les indigna - que a ellos los tengan en la cárcel mientras una legión de - políticos delincuentes como ellos gozan de plena libertad para derrochar. ¿Porqué se les castiga a ellos y a los otros - no? Pero en el terreno jurídico, lo malo no es que sólo --- unos cuantos estén en la cárcel, sino que a los demás se les haya concedido la impunidad por razones políticas (34).

A fines de marzo de 1983 la Secretaría -

(34) "COMO VIVEN Y COMO PIENSAN LOS POLITICOS PRESOS", Mary-Lou Dabdoub, Contenido, Revista Mensual, Nov. 83, No. 246, Editorial Contenido, S.A., p. 93 y 94.

de la Controlaría General de la Federación presentó denuncia contra la exdiputada federal Lidia Camarena Adame y otros -- funcionarios de Productos Pesqueros Mexicanos, la Procuraduría General de la República consignó penalmente a los acusados como presuntos responsables de fraude, falsificación de documentos y uso de ellos en perjuicio de esa empresa paraes total (35).

PODER JUDICIAL

Sumido en la corrupción, el Poder Judicial actúa más en función de intereses políticos o económicos que por afanes de justicia, haciendo impensable la renovación moral de la sociedad mexicana. Representantes sindicales del propio Poder Judicial, asociaciones de abogados y litigantes independientes afirman que, mientras la administración de la justicia se empobrece, las arbitrariedades y violaciones a las garantías individuales se multiplican.

El penalista Adolfo Aguilar y Quevedo, - expresidente de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, opina que aunque las leyes sean hermosas y expresen los más altos valores de la equidad, no son aplicables si hay una deficiente administración de la justicia, y se destaca: "Menos de la cuarta parte de un centavo de cada peso del gasto público se destina a la impartición de la justicia. Los bajos suel-

(35) "EL ANTEPROYECTO DEL CODIGO PENAL", Gerardo Garza e Ignacio Ramírez, Proceso, Año 7, No. 357, 5 sep. 1983, - p. 10.

dos obligan a la corrupción de los ministros. Hay una dispersión de los locales administrativos de la justicia, mientras que la burocracia se agiganta hasta el absurdo y se hace más rudimentaria" (36).

LEGISLACION

Tal como está organizado en sus funciones, el Congreso de la Unión es incapaz de estudiar, analizar y dictaminar con seriedad el aluvión de iniciativas que reforman y adicionan la legislación vigente o que crean nuevas disposiciones legales. Alud de iniciativas para la mayoría priísta que no pueden quedarse sin dictaminar porque viven del Presidente, el jefe nato de su servicio. "Es como un descontón" al Congreso", avalancha que rebasa la capacidad de análisis de los legisladores (37).

De atracador, violatorio de los derechos humanos y protector de los intereses de la clase dominante - fue calificado el anteproyecto del nuevo Código Penal, en su versión preliminar, por el jurisconsulto Raúl Cervantes Ahumada, director de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. La nueva versión, dijo, no corrige esas fallas del Código Penal vigente. Es necesario hacer uno más flexible, más social y más protector de las grandes mayorías.

(36) "SUJETO AL EJECUTIVO Y DEPENDIENTE DE LO ECONOMICO, EL PODER JUDICIAL", Fernando Ortega, Proceso, año 7, No. - 337, p. 6.

(37) "IMPOSIBLE DICTAMINAR CON SERIEDAD EL ALUD DE INICIATIVAS", Proceso, Año 7, No. 321, 27 dic. 1982, p. 18.

Es increíble que estamos actuando contrariamente a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, remarca Cervantes Ahumada (38).

CONFIANZA EN EL ACTUAL REGIMEN

Sea administrativa, política o sólo histórica, es indudable la responsabilidad del Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, y el regente de la Ciudad de México, Ramón Aguirre Velázquez, en el desastroso manejo de la economía nacional en 1982, que se tradujo en cuenta pública cargada de evidencias, de reporte, indisciplinas y deshonestidad administrativa, según dictaminó la Cámara de Diputados. Ambos ocuparon puestos decisivos en el último año de la administración de José López Portillo, eran cabezas del gabinete económico en el año del desastre (39).

Resulta paradójico que el gobierno, y en especial el Presidente, se han acreditado ante el pueblo, ya que la gente empieza a reconocerles mérito a las políticas aplicadas para luchar contra la crisis, y sin embargo el régimen no parece incrementar su prestigio. En la capital, un factor que según las cifras contribuye a minar gravemente la credibilidad del sistema es el poco éxito alcanzado en los primeros diez meses del actual sexenio (40).

(38) "El Anteproyecto del Código Penal", Gerardo Garza, Proceso, 5 sep. 1983, p. 10.

(39) "Los Responsables con JLP del desastre económico, encabezan el actual régimen", Proceso, No. 371, p. 8.

(40) "Reveladora encuesta", Contenido, Nov. 1983, No. 246, - P. 37.

La mayoría de la gente parece estar llegando a la conclusión de que el país no se hundirá, lo cual es un alivio pero plantea nuevos problemas: habrá que trabajar muy duramente nada más para salir del pantano; y el éxito de tal esfuerzo dependerá siempre de los aciertos o errores de un equipo gobernante que parece irremplazable (41).

Los mexicanos no somos tan tontos como nos hacen. Comparando las cifras de marzo y septiembre, surge que a pesar de decisiones adversas Miguel de la Madrid si ha ganado cierta popularidad, pero no así el régimen, que -- apenas logra despistar a los grupos de nivel cultural más bajo (42).

La clase media es la más descreída, pero no por pesimismo congénito sino por experiencia. En la mayoría de los casos, no "se nace" sino que uno "se hace" clase-media, subiendo modestamente en la escala social a fuerza de estudio, trabajo y sacrificios. Para después vivir en constante peligro de ser despojado por las políticas erróneas y corrompidas del gobierno. ¿Cómo creer en un régimen que castiga la superación personal, se empeña en nivelar para abajo y sólo se compadece de los que viven de dádivas?

(41) IDEM, "Reveladora encuesta", Contenido, p. 40

(42) "Nuestros lectores opinan", Tulio G. Rivera, Contenido, Dic. 1983, No. 247, p. 8

(43) IDEM, p. 8

En la carta abierta cargada de esperanza que Juan Manuel de la Mora dirige como prólogo a su libro, - señala: "Esto nos dió López Portillo; pero de ahora en adelante, señor Presidente, serán sus actos y los de sus colaboradores los que tendrán la última palabra, sólo por ellos podremos juzgar si hay o no cambio". Pues bien, la verdad sea dicha, salvo algunos casos hasta ahora hemos visto el cambio de los hombres, más no de los procedimientos, abusos y vicios que han caracterizado al sistema (44).

En general para todos los ciudadanos, la reestructuración, modernización y moralización de la policía - serán posibles en la medida en que se garantice la desaparición de todos los cuerpos policiales y paramilitares que todavía operan al margen de la Constitución, tal es el caso de la Dirección Federal de Seguridad a la cabeza de ellas, que frecuentemente incurría en violaciones de los Derechos Humanos, sino otro sustento que el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Por lo que la dignificación policial - sólo quedo en la desaparición de la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), decretada sobre la aceptación de que se trataba de un organismo anti-constitucional (45).

(44) "No señor Presidente, Juan Miguel de la Mora, Op. cit. p. 11.

(45) "Sobreviven cuerpos corruptos", Miguel Cabildo, Proceso, Año 7, No. 327, 7 feb. 1983., p. 22.

Con absoluta impunidad, Arturo Durazo Moreno convirtió a la Dirección General de Policía y Tránsito en una organización delictiva, en la que implantó desde el terror hasta el tráfico de estupefacientes. Y cobijó la trata de blancas, el fraude, el contrabando, la extorsión, el robo, la violación, el nepotismo, las vendetas, las torturas y la muerte (46).

La función de la policía es preventiva. Empero, aunque constitucionalmente nadie puede ser detenido sin orden judicial, aquí se detiene a cualquiera por la más mínima infracción de tránsito, independientemente del abuso de autoridad. Ramón Lugo, al referirse a esta cuestión, concluye que la policía no debe tener facultades para aprehender a nadie que haya violado su reglamento, salvo que la ley disponga que tal o cual conducta merece ser sancionada con arresto o multa, y que las normas reglamentarias no son muy apegadas al texto constitucional (47).

CORRUPCION

Como nación estamos avergonzados del pasado, de esta larga corrupción. Cuando se leen los comentarios despectivos de la prensa extranjera, y no porque ellos-

(46) "Durazo hizo de la Policía una organización criminal", - Ignacio Ramirez, Proceso, No. 360, 16 sept. 83, p. 15.

(47) "Sólo cambios formales en una Policía abusiva", Miguel-Cabildo, Proceso, No. 367, 14 nov. 1983, p. 9.

sean santos, sobre la corrupción mexicana, se siente el ardor de lo humillante. Comenzó en grande con Miguel Alemán y llegó a los niveles absurdos del sexenio pasado. La corrupción, desde entonces, se hundió, se generalizó, absorbiendo a la nación (48).

Para tener control absoluto del Presupuesto que ya el Negro manejaba íntegramente, pues el profesor Hank González se lo había entregado por órdenes de López Portillo, su secretario particular, el profesor Molina, le sugirió obtener legalmente el aval de la Contraloría General del DDF, para lo cual fue necesario remover al contralor general, Salvador Mondragón Rodríguez, y poner en su lugar al subcontralor, Jaime Porter Samanillo (49).

Al hablar de corrupción es ineludible -- aceptar una verdad amarga y dolorosa: La corrupción ha penetrado tan a fondo en la sociedad mexicana que en ninguna capa social se esta libre de ella, México esta sumergido en la corrupción total, se pueden encontrar individuos honrados, -- pero no sectores, no grupos sociales (50).

EMOLUMENTOS

El presupuesto de 1984 explica que los cambios en las remuneraciones en relación con las del año --

(48) "El futuro ante el espejo", Enrique Meza, Proceso, Año-7, No. 357, 5 sept. 1983, p.8.

(49) José González G., " Lo Negro del Negro Durazo", p. 85.

(50) Juan Manuel de la Mora, Ob. cit., p. 75.

precedente, se originan tanto en la retabulación de algunos de los puestos intermedios, como en la actualización de las mismas. La transparencia en el pago y la uniformidad de que se ha observado a partir de la implantación del tabulador, - ha permitido que los responsables en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo a los directores de la Banca Nacionalizada y de la oficial, observen uno de los principios fundamentales de la renovación moral (51).

DESEMPLEO E INFLACION

En 1984 se defenderá el nivel de la vida de la mayoría de los mexicanos al abatirse la inflación y -- conservarse el empleo. El poder adquisitivo de los salarios -- ya no seguirá deteriorándose. La reorientación del gasto público, dentro de los estrictos límites de austeridad, otorga prioridad a la atención y mantenimiento de los servicios sociales, en particular la educación y la salud de los mexicanos.

Además de acuerdo al resumen de trabajo -- realizado por Diemex-Wharton: La elevada tasa de desempleo -- que desafortunadamente se requiere en este sexenio, es el resultado directo de la muy baja que se logró durante el auge -- impulsado por exceso de demanda pública y privada, basada a --

(51) "Los aumentos a los altos funcionarios", Oscar Hinojosa, Proceso, Año 8, No. 369, 28 nov. 1983, p.7.

su vez en la exportación petrolera y el endeudamiento externo (52).

JOSE LOPEZ PORTILLO

Me parece que el destierro y el olvido son demasiado benévolos como castigo para José López Portillo, hombre que defraudó la confianza de México, que mal administró y saqueó a la nación. En mi opinión ese hombre se merece un juicio parecido al de Jorge Díaz Serrano. ¿O será que en México el perdón presidencial es la pena máxima para un expresidente sin vergüenza e irresponsable (53).

La primera vez que López Portillo escuchaba imitaciones de ladridos en Madrid, tuvo lugar el día de su llegada a la capital española, cuando lo descubrieron en el aeropuerto madrileño turistas mexicanos. En cambio, en distintas oportunidades ha conseguido presentarse en público sin sufrir agresiones. Aunque, por otra parte en Alemania, han aparecido notas sobre Der Hügel des Hundes, mientras que en Italia, nadie parece conocer la existencia de la Collina del Cane (54).

JORGE DIAZ SERRANO

Díaz Serrano, calumniado e injuriado como quizá ningún otro hombre en nuestra historia, fue el mejor director de PEMEX que registra la existencia de ese orga

(52) Oscar Hinojosa, Proceso, No. 369, p. 8

(53) Celestino Vázquez, "Nuestros lectores Opinan", Contenido, No. 246, Nov, 83, p. 10.

(54) "Como Vive López Portillo", Suplemento, Contenido, No. 247, pp. IV y VII.

nismo, y uno de los mexicanos que más han hecho por la prosperidad de su país, aunque para concluir su obra se haya -- tropezado con la torpeza, la avilantez, la rapacidad y los golpes bajos de los malos administradores en cuyas manos se desvanecía la enorme riqueza que supo aportar a México. (55).

Decisivos en la biografía pública del -- ingeniero Díaz Serrano, fueron los cuatro años seis meses y siete días que el entonces senador sonorense permaneció al frente de PEMEX que dejaron huella de profundas contradicciones, tropiezos y errores del elevado costo económico, político y social que aún resiente el país. Un sospecho incendio - septiembre de 1982, consumió cientos de miles de documentos - presumiblemente comprometedores, a pasar de ello, subsisten diversos testimonios que permiten reconstruir la turbia gestión de Jorge Díaz Serrano (56).

ARTURO DURAZO MORENO

En los inicios de la campaña que como -- candidato a la presidencia llevaba a cabo López Portillo en el año de 1975, el responsable de su seguridad personal era Arturo Durazo. Ya entonces personas cercanas al que fuera -- presidente le informaron que corría fama y que existían pruebas de que Durazo era un destacado narcotaficante. Se le ha

(55) "NO faltaron quienes hoy alabaran al Indiciado", Margarita Michelena, Proceso, No. 348, \$ jul.83, p.10.

(56) "Cuando el silencio no basta", Proceso, Año 7, No. 348, p.12.

bló de la inconveniencia de que tal hombre fuera de la confianza y depositario de parte del poder. López Portillo dijo que reflexionaría sobre el asunto, y lo nombro Jefe de la Dirección General de Policia y Tránsito (57).

Los ciudadanos comunes y corrientes, vivimos seis años a merced de una policia que por presiones de Durazo se convirtió en una banda de ladrones. Quien fungía como responsable de la seguridad de la capital era un conotado gángster, un hombre con insaciable sed de dinero y de poder (58).

El Negro aconsejado por sus más cercanos colaboradores, se puso en contacto con Salvador Martínez Rojas, presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien dado su poco carácter y los intereses que lo ligaban con el Jefe de la Policia, accedió de muy buena gana a otorgarle el Título de Doctor Honoris Causa, Acto que se llevó a cabo en febrero de 1982 en los salones del Tribunal (59).

Con posteridad, se leyó en la revista -- Quehacer Político: "El Negro huye de la Ley y busca otra nacionalidad".

(57) José González G., Ob. cit., p. 13.

(58) IDEM, p.

(59) IDEM, p. 93

C A P I T U L O Q U I N T O

PRESERVACION DEL ORDEN JURIDICO Y DE LA PAZ SOCIAL

I. EL ORDEN JURIDICO

I.1. CONCEPTO DE ORDEN JURIDICO

El maestro Rafael de Pina define al orden jurídico como un conjunto sistemático de normas que constituyen la totalidad del dercho positivo vigente en un determinado país (60). Concepto diferente al de oreden legal y al de oredn público. El primero de ellos se refiere a la situación jurídica general creada por un conjunto de las normas constitutivas del derecho positivo; en tanto, el orden público contempla el estado o situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador.

Por esta razón, cuando se dice que tal o cual ley es de orden público, se ignora o se olvida que todas las leyes son de orden público, por que todas ellas tienen como fin principal el mantenimiento de la paz con justicia, que persigue el derecho.

El orden público se perturba cuando el derecho no es respetado. A efecto de comprender el sentido de lo anteriormente enunciado, haremos alusión a la célebre frase del estadista mexicano don Benito Juárez que dijo: --- "El respeto al dercho ajeno es la paz".

(60) DICCIONARIO DE DERCHO, Rafael de Pina, Editorrial Porrúa, S.A., México 1976, p. 293.

En su obra Teoría Pura del Derecho, Hans-Kelsen señala que el derecho es orden de la conducta humana. Un orden entendido como sistema de normas cuya unidad ha sido constituida en cuanto todas tienen el mismo fundamento de validez, una norma fundante de la cual deriva la validez de todas las normas pertenecientes al orden.

Continúa manifestando que los órdenes jurídicos modernos sólo regulan la conducta del hombre, y no la de los animales, las plantas u objetos inanimados, en cuanto dirigen sanciones sólo contra aquéllos, pero no contra éstos. El comportamiento puede consistir en una acción positiva, o en una omisión negativa; pero en la medida en que el orden jurídico es un sistema social, sólo regula positivamente la conducta del hombre en tanto se refiere, mediata o inmediatamente, a otro hombre.

I.2. LEYES HISTORICAS Y EL ORDEN JURIDICO

La pluralidad de los hombres, con su pluralidad de voluntades libres vive en el tiempo y habita en el espacio. Del pasado histórico del hombre vienen sus conflictos y riquezas, ignorarlo implica no poner en claro su problema presente.

Es importante la coordinación entre el plantel demográfico, la organización económica y la constitu

ción del Estado. Cuando no existe, y por ejemplo, se pretende imponer un régimen de Estado poderoso a una población rural que mantiene sus características como tal, se rompen las ligaduras históricas y fracasa la tentativa del legislador.- Esto no significa que exista un determinismo histórico, sino que precisamente por ser libres los hombres defienden aquel régimen de vida que mejor se ajusta a sus exigencias en un momento dado; y el legislador que contraría ese reclamo de los hombres debe fracasar en su intento, si no sabe conducir al pueblo (61).

El principio anteriormente enunciado es revelador de la relación permanente entre urbanismo, gran industria y Estado. Y se refiere, como ley histórica que es, a una serie de realidades oriundas del hombre libre. Se trata pues de realidades políticas y económicas que podemos referir a valores políticos y económicos con una significación cultural.

Ernesto Corbellini considera a las leyes jurídicas que se proponen fines determinados como acontecimientos históricos. En su calidad como tales, deben acomodarse a las leyes históricas para tener verdadera vigencia. El sólo hecho de que se dicten leyes jurídicas que se proponen fines determinados, o bien, destinadas a regir el futuro, es

(61) REVISTA DE LA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA, Corbellini Ernesto, Tomo IX, No. 35-36, Jul-dic 1947, México, D.F., p. 209.

revelador de la confianza del soberano en la posibilidad de ajustar la conducta de los hombres a relaciones durables. -- Mientras la ley continúe disfrutando de vigencia la relación establecida será invariable. Si la libertad sólo admitiera relaciones variables, el pasado no podría dar leyes al presente, no existirían normas preestablecidas, ni derechos adquiridos. Todo conflicto deberá ser resuelto en el presente de acuerdo con normas nacidas ex post facto, que regularían retroactivamente el caso planteado con anterioridad a la sentencia. El juez aniquilaría al legislador, y la norma individualizada devoraría a toda otra norma (62).

I.3. TESIS SOBRE LA ESTRUCTURA DE LOS -- ORDENES NORMATIVOS

Hans Barth expuso la tesis sobre la estructura de los órdenes normativos en el capítulo VII del libro *Die Idee der Ordnung. Beiträge zur einer politischen -- Philosophie*. Asierta categóricamente en que el concepto orden es el central de la filosofía del Estado, pues nadie duda de que todas las estructuras sociales, desde la más pequeña hasta las mayores, se encuentran ordenadas. La realización y el cumplimiento de lo que tiene sentido rebasa el mar-

(62) Barth Hans, *Die Idee der Ordnung. Beiträge zur einer politischen Philosophie*, p. 213.

co de lo puramente subjetivo y personal, comprometen al prójimo y lo hacen participante. Y, en la medida de que sean -- formadores de la comunidad, fundan, necesaria y originaria-- mente, un orden (63). Esto puede predicarse no sólo de las -- corporaciones de derecho privado o público, sino de cual--- quier grupo instituido para el logro de fines, pues todos -- ellos adoptan siempre, de acuerdo con sus intereses e inten-- ciones, una estructura ordenadora.

Barth pretende esclacer si lo que llama-- mos orden tiene o no una estructura peculiar. Según el maes-- tro García Maynez, es indudable que el concepto no puede --- aplicarse del mismo modo y con igual sentido en todos los -- círculos o ámbitos vitales, a la familia o a un grupo de --- amigos, a las clases y a las iglesias, a los Estados o a la-- humanidad entera. En otras palabras, para Barth, si un orden persigue tales o cuales propósitos y desea realizarlos, debe de estar dotado de instrumentos que hagan posible tal tarea. Es entonces, cuando hay una lógica de orden, a la que perte-- necen los instrumentos institucionales que sirven a lo largo de las miras del sujeto ordenador.

Por tanto, lo que convierte en unidad a-- una pluralidad de seres humanos es el orden que los organi-- za. Aún cuando todo orden es violable y depende de nuestro --

(63) Cossio Carlos, La Naturaleza Cambiante de la Experiencia Jurídica, p. 275.

albedrío, nunca puede ser arbitrario. Su vigencia está condicionada por el reconocimiento de que él hagan los sometidos a su imperio y no es jamás producto de un necesidad natural. El orden surge de la naturaleza de las cosas, pero lo que -- tal aparece es algo que el individuo tiene que convertir en objeto de su rendimiento y de su esfuerzo.

Señala este autor: én todo orden adviértese el juego de tres elementos que representan la lógica -- del mismo. En primer lugar la unidad espiritual, cuyas condiciones son el consenso y la lealtad; en segundo término un -- conjunto de sanciones; y por último, la institución de la -- instancia.

La lógica del orden no implica una decisión en pro o en contra de determinada institución política. Insiste, igualmente en que el problema se presenta sea cualquiera la forma del Estado, y en que sería erróneo creer que cualquiera de los elementos que enumera puede ser descuidado en provecho de los otros o de alguno de ellos. No niega -- que ciertos autores atribuyen una importancia decisiva a uno de esos elementos olvidándose de los otros, o relegándolos a un plano secundario. Juan Jacobo Rousseau, con peligrosa --- exclusividad concertó su interés en el problema del consenso como adhesión o asentimiento.

I.4. PLENITUD DEL ORDEN JURIDICO

Con los racionalistas del siglo XVIII, - aparece en el mundo intelectual la teoría de la Plenitud del Orden Jurídico, que supone la plenitud y perfección de la -- ley escrita considerando a ésta como una revelación completa y perfecta del derecho.

Porfirio Marquet Santillán se declara -- partidario de esta teoría y considera que encaja perfectamente en el ordenamiento jurídico de nuestro país. Por lo que en base a diversos postulados de la misma pretende demostrar la presencia y la validez de esta tesis en nuestro régimen jurídico (64).

Partiendo de la base de que el derecho - es una estructura totalizadora que considera la pluralidad - como unidad. Cossio afirma que ningún caso jurídico cae fuera del todo, ya que si así fuese, el todo ya no sería tal -- todo. En este punto recurre a la teoría de la pirámide jurídica, según la cual las normas positivas no tienen el mismo-rango entre sí, a pesar de que pertenecen a un mismo ordenamiento jurídico; están jerarquizadas en forma piramidal. Desde de las normas constitucionales, que son las de mayor categoría, se desciende por sucesivos estrados de normas de rango-cada vez más subordinado: de la Constitución a leyes y regla

(64) FORO DE MEXICO, "La Plenitud del Orden Jurídico", Marquet Santillán Porfirio, No. 69, 1º dic. 1958, México, D.F., p. 57.

mentos, a circulares, acuerdos, estatutos, contratos colectivos, etc., hasta penetrar en los estratos de normas individuales como sentencias, resoluciones administrativas y negocios jurídicos (65).

La noción de ordenamiento jurídico consiste en esa estructura totalizadora, dada por la norma fundamental a que se refiere la Teoría Pura del Derecho diciendo que vale dogmáticamente porque por encima de ella no existe ninguna otra norma, es previa a la existencia de normas positivas e independiente de la cantidad empírica de éstas. Pero siendo esta noción una estructura lógica, resulta que después de todo lo dicho, no se ha precisado de qué es estructura. A lo cual Cossio responde diciendo sencillamente: La estructura totalizadora de que se trata, es una estructura de la conducta humana. Y la conducta, en tanto libertad fenoménica se desenvuelve sin impedimento hasta el instante mismo en que es interferida jurídicamente. A su juicio lo anterior explica y fundamenta suficientemente el postulado de "La Plenitud Hermética del Orden Jurídico Positivo".

Marquet Santillán, considera que el problema debe plantearse de modo diferente y sustentarse en fundamentos distintos. Da gran importancia a la función primordial del derecho y sostiene que esta consiste en brindar segu

(65) FORO DE MEXICO, "La Plenitud del Orden Jurídico, Marquet Santillán Porfirio, No. 69, 1º dic 1958, México, D.F., p. 60.

ridad, lo mismo en un régimen revolucionario como el nuestro, como en cualquier otro. Es verdad que el derecho debe realizar también la justicia, pues esta constituye su aspiración máxima y se considera como un valor superior a la seguridad. --- Pero el cumplimiento del valor inferior, seguridad, condiciona la posibilidad de realizar el valor superior justicia. Sabemos que las normas positivas deben ser justas, pero si no lo son, no por eso dejan de ser lo que son: normas de derecho positivo. En cambio, si no hay seguridad, sino hay orden sencillamente no habrá derecho. A este respecto, se disipa la -- confusión conceptual entre el deber lógico y el axiológico. - El primero forma parte de la realidad, del ser y se encuentra objetivado en la ley. Y, el segundo es un ideal, una máxima - aspiración, es una tendencia suprema que puede no ser ni llegar a ser; pero vale, ha valido y siempre valdrá (66).

(66) FORO DE MEXICO, La Plenitud del Orden Jurídico, Marquet-Santillán, p. 61.

II. LA PAZ SOCIAL

En relación con la denominación de paz social, cabe destacar que ésta involucra dos conceptos: El primero de ellos, paz, proviene de los vocablos latinos pax-pacis e implica la virtud que pone en el ánimo tranquilidad y sosiego (67). La palabra social, se refiere a lo perteneciente o relativo a la sociedad, o bien, a las contiendas -- entre unas y otras clases.

A continuación, procederemos a realizar un breve análisis de diversos conceptos que tienen una íntima relación con la existencia de la paz social, que nos permitirán comprender ampliamente el significado de ésta última.

En principio consideramos al bien común, especie del bien general que implica un bien específico que abarca valores que no pueden ser realizados por un sólo individuo, tales como el orden de la propia actividad social, el derecho, la autoridad, el régimen político y a la propia paz social (68). Se trata de una noción compleja: como bien, se identifica con el bien de la naturaleza humana; como común, se refiere al acervo acumulado de valores humanos.

(67) Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo Séptimo, Editorial Argentina Aristides Quillet, Buenos Aires, 1° feb. 1960, p. 9.

(68) Lecciones de Filosofía del Derecho, Rafael Preciado -- Hernandez, Textos Universitarios, UNAM, México 1982, - p. 199.

La justicia es el criterio que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social. Criterio que ya encontramos implícito en la definición de Ulpiano que habla de dar a cada quien lo suyo.

Conforme al pensamiento de Platón, cabe dividir la justicia en individual y social. La justicia social es el principio de armonía en la vida de relación, coordina las acciones de los hombres entre sí como partes de un todo, la sociedad. A la vez ordena tales acciones al bien común e integra de este modo el orden social humano. Por otro lado, la justicia individual es ordenadora de los actos del hombre en función del bien personal.

Desde luego que la justicia supone a la equidad, puesto que ésta última se refiere a la aplicación del derecho, que exige una particular prudencia en los jueces o encargados de interpretar la ley y de aplicarla al caso concreto, tomando en cuenta las circunstancias particulares del mismo.

Por último, la seguridad jurídica. En un sentido más general, la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegaren a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección-

y reparación (69).

El concepto de seguridad jurídica supone a su vez las nociones de orden, eficacia y justicia. El orden en cuanto plan general expresado por la legislación vigente. Más no cabe hablar de seguridad jurídica cuando se carece de un orden legal eficaz, es decir, que la legislación no es observada por los particulares y no se cumple por parte de las autoridades. En consecuencia, el orden legal sólo merecerá el calificativo de jurídico y eficaz, cuando se funde en la justicia.

No debe confundirse por ningún motivo la seguridad jurídica con la certeza jurídica. La primera representa el conjunto de condiciones sociales de carácter jurídico que garantizan la situación personal de cada uno de los miembros de la comunidad. Mientras que, la certeza jurídica es un dato que en el fondo se reduce a un conocimiento, saber a que atenerse.

(69) Los Fines del Derecho, Delos, p. 77.

III. PRESERVACION DEL ORDEN JURIDICO Y -
DE LA PAZ SOCIAL

Es conveniente puntualizar que Schwalm - distingue dentro del orden natural lo que él llama el bien común desinteresado, que consiste en la conservación de la - unidad social y de todo lo que a ella concurre, así como en la conservación y perfeccionamiento de todos y cada uno de - los individuos por medio de la sociedad. El bien común impli ca el respeto eficaz de los derechos y libertades fundamenta les, en tanto que la función propia de la sociedad consiste - precisamente en ayudar y elevar al hombre, no en hostilizarlo y envilecerlo. Luego entonces, el bien común no sólo apro vecha a todos sino que requiere un esfuerzo común. Es necesari o pensar en un criterio que permita distribuir racionalmen te entre los hombres las cargas y beneficios que implica el bien común, situación que se puede dar en un orden jurídico - vigente donde exista tranquilidad y paz social.

De acuerdo a la concepción medieval del derecho, Carlyle ha demostrado que el orden jurídico proporciona la garantía de seguridad al individuo y a su propiedad, aún frente a los gobernantes. Seguridad que se refleja en la tranquilidad de la clase gobernada y que se traduce en paz social.

El jurista alemán Hans Kelsen, expresa - en su Teoría Pura del Derecho que la seguridad colectiva --- aspira a la paz, puesto que la paz es ausencia del uso de la fuerza. La paz del derecho es relativa, en virtud de no ex-- cluir el uso de la fuerza. Pero como orden jurídico que pre-- tende alcanzar la paz social, establece el monopolio de la - coacción dentro de una comunidad pacífica, eliminando la ame-- naza de uso indiscriminado de la fuerza. De esta manera, el- orden jurídico determina las condiciones bajo las cuales la- coacción, como fuerza física debe ser ejercida por los indivi- duos que deban hacerlo, protegiendo a los sujetos a él some- tidos. En el instante en que esa protección alcanza cierta - medida mínima se habla de seguridad colectiva, en cuanto es- garantizada por el orden jurídico como orden social.

Por ende, la prohibición de todo recurso a la fuerza se enlaza a actos coactivos como consecuencia, es decir, la circunstancia que determinada conducta humana sea- convertida en condición de una sanción por encontrarse ésta- jurídicamente prohibida, ya que la misma configura un acto - antijurídico o delito. En el caso de la defensa legítima, -- también denominada propia, el uso de la fuerza es limitado - por el Estado en todo lo posible, sin excluirse enteramente.

Para concluir con el presente capítulo, - haremos notar que la renovación planteada por el actual régi- men de gobierno en los diferentes ámbitos de la administra--

ción pública, ha sido un medio eficaz para combatir los efectos críticos de la situación que atraviesa el país. ¡Claro! Es prematuro juzgar si dicha política continuará vigente en el futuro, logrando de igual manera resultados positivos y alentadores. Pero no cabe duda alguna al respecto, de que la misma ha coadyuvado a preservar el orden jurídico que en la actualidad respetan los miembros de la comunidad y aplican las autoridades. Consecuentemente se ha conservado la tranquilidad nacional, reflejo de la paz social que a la fecha existe.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- La renovación moral de la sociedad es una noción compuesta, cuyo significado supone hacer volver a su estado inicial el conjunto de normas que rigen la conducta del hombre con Dios, consigo mismo y con la sociedad.

Para nuestro presidente que postuló la renovación moral como tesis de su gobierno, ésta implica reforzar y vigorizar todo aquello que asegure la supeditación de los intereses particulares al interés general de la Repú**u**blica y el cumplimiento del orden jurídico. De ahí la importancia de la convocatoria reflexiva formulada, en el sentido de consolidar esfuerzos apeándose a la realidad en beneficio del interés nacional; referendando nuestra fé en México y en nuestra confianza para resolver los problemas que nos agobian.

Desde este particular punto de vista, la renovación moral planteada es válida. Pero si analizamos el concepto en función del principio que establece: en la claridad de las ideas encontramos la precisión de los conceptos, la validez del mismo es objetable; ya que involucraría un cambio de estructura de las relaciones humanas en su totalidad. Motivo por el cual el actual régimen de gobierno, más -

que de renovación moral, debería hablar de reformulación, re adecuación o depuración de la moralidad ya existente en la - sociedad mexicana.

SEGUNDA.- Paradójicamente el gobierno, y en especial el presidente se han acreditado ante el pueblo.- Sin embargo, la clase media que es la más descreída no se inclina a creer del todo en un régimen que castiga la supera--ción personal y que se empeña en nivelar para a bajo y sólo--se compadece de los que viven de dádivas; pues como es bien--sabido, en la mayoría de los casos, no se nace sino se hace--clase media a fuerza de estudio, trabajo y sacrificio.

Pero en adelante serán los actos de los--servidores públicos, los que tendrán la última palabra, sólo por ellos podremos juzgar si hay o no cambio. Situación de - la que, en última instancia, dependerá la credibilidad de -- los ciudadanos en el sistema.

TERCERA.- Al tomar posesión el Lic. Mi--guel de la Madrid como Presidente de la República, enfatizó--que la guía fundamental de la renovación moral sería el Dereo, síntesis de la moral social y de la moral republicana,- democrática y revolucionaria que han venido formando los me--xicanos. Procediendo de inmediato a darle vida y cuerpo a la renovación propuesta; reformando, adicionando o modificando--

diferentes ordenamientos jurídicos, que dan legalidad a la misma en los diversos aspectos de la vida nacional en un Estado como el nuestro.

A este respecto consideramos oportuno, -- referirnos a Kant que atinadamente expresó: "No se ha de esperar de la moralidad una buena constitución del Estado, -- sino que más bien a la inversa, ha de ser de ésta última de la que ante todo se ha de esperar la buena formación del pueblo". Postura con la que concordamos y que en nuestra personal opinión refuerza la idea del Titular del Ejecutivo Federal de instrumentar la renovación moral fundamentalmente en el derecho.

CUARTA.- Los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, pueden incurrir en responsabilidad de tipo política, penal o administrativa, se gún el caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 109 del Título Cuarto Constitucional. Responsabilidad que sólo podrá hacerse efectiva, una vez que la misma haya sido debidamente comprobada, seguido el procedimiento respectivo que se apegue a las garantías de legalidad, audiencia, debido proce dimiento y defensa consagradas en la constitución. Haciendo se acreedor a uno u otra de las sanciones establecidas, o -- bien, a la aplicación de más de una de ellas.

QUINTA.-Mediante la adición del artículo 32 Bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como en su oportunidad ya se mencionó, y cuyo objetivo primordial es vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, la investigación de su presunta responsabilidad, y en su caso, la aplicación de las sanciones correspondientes.

En relación a la facultad de investigar la presunta responsabilidad de los servidores públicos que esa dependencia del Ejecutivo Federal tiene atribuida, cabe destacar que la misma reviste un sello de anticonstitucionalidad. En virtud de que si la presunta responsabilidad que se investiga es de naturaleza penal, la Secretaría de la Contraloría ejercería una facultad que expresamente confiere el artículo 21 constitucional al Ministerio Público y a la Policía Judicial, que no es otra, sino la de perseguir los delitos.

SEXTA.- La eficiencia y eficacia de las acciones que adopte la administración pública para solucionar los problemas que enfrenta el país, tienen una íntima relación con la credibilidad del pueblo en sus gobernantes y en las instituciones que éstos representan.

Así pues, al darle vida a la renovación-

moral, se pretende que el aparato administrativo del Estado- en proceso continuo de transformación, se traduzca en trámites y procedimientos ágiles y sencillos a los que se integren sistemas de control y evaluación fehacientes, en otras palabras, eficiencia y eficacia en la realización de planes y programas.

Para ello se requiere que los actos o acciones sean realizados de tal manera, que en ellos concurren todos los supuestos de hecho para que sean jurídicamente válidos. Así por ejemplo, un acto pese a ser plenamente válido, puede no producir efectos, ya que la producción de los mismos se haya sujeta a la realización de un acontecimiento futuro e incierto que nunca llegó a acontecer. El acto aunque válido es ineficaz. He ahí, la importancia de la eficiencia, como acción necesaria para lograr los efectos deseados.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ALCHOURRON CARLOS, "Sobre el Concepto del Orden Jurídico", Crítica, Vol. VIII, Agosto 1976, México, D.F.
- 2.- BENITEZ TREVIÑO HUMBERTO, El Marco Jurídico-Administrativo, INAP, 6 junio 1983, México, D.F.
- 3.- CASILLAS HERNANDEZ ROBERTO, Discurso a la H. Asamblea - del Senado, Sesión Pública Ordinaria, 29 dic. 1982, México, D.F.
- 4.- CORBELLINI ERNESTO, "Leyes Históricas y el Orden Jurídico", Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, - Tomo IX, Nums.35-36, Jul-dic. 1947, México, D.F.
- 5.- DABDOUB MARY LOU, "Como Viven los Políticos Presos", -- Contenido, revista mensual, nov. 1983, México, D.F.
- 6.- DE PINA RAFAEL, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México 1976.
- 7.- DOMINGUEZ BELLOC GUILLERMO, "El Fuero Constitucional en el Derecho Mexicano, Cardinal No.38, revista mensual de la Facultad de Derecho, Ago. 1983, México, D.F.
- 8.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO, "Discusión Sobre Algunas Teorías Recientes Sobre el Orden Jurídico", Dianoia, México --- 1967.
- 9.- GONZALEZ A. ALPUCHE, "Renovación Moral, Integral y Jurídica", Excelsior No. 24346, 16 ene. 1984, México, D.F.
- 10.- GONZALEZ GONZALEZ JOSE, Lo Negro del Negro Durazo, Editorial Posada, Quinta Edición, 5 dic. 1983, México, D.F.
- 11.- HELLER HERMANN, Teoría del Estado, edición y prólogo de Gerhart - Mienmeyer, Fondo de Cultura Económica, Octava Reimpresión en Español, México 1977.
- 12.- KELSEN HANS, Teoría Pura del Derecho, traducción del -- original en alemán de Roberto J. Vernengo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1979.
- 13.- MADRID DE LA, HURTADO MIGUEL, Chiapas, Cuadernos de Pen

samiento Político No. 10, Edición de la Coordinación General de Documentación y Análisis, Secretaría de Información y Propaganda del PRI.

- 14.- MADRID DE LA, HURTADO MIGUEL, Criterios Generales de Política Económica, Comercio Exterior, revista mensual -- editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior, --- S.A., Vol. 32, No. 12, dic. 1982, México, D.F.
- 15.- MADRID DE LA, HURTADO MIGEUL, Mensaje a la Nación, El Día, Suplemento No. 78, Testimonios y Documentos, 2 -- dic. 1982, México, D.F.
- 16.- MADRID DE LA, HURTADO MIGUEL, Nacionalismo Revolucionario, Siete Tesis Fundamentales de Campaña, Edición de la Secretaría de Información Y Propaganda del Comité -- Ejecutivo Nacional del PRI.
- 17.- MIGUEL DE LA, HURTADO MIGUEL, Pensamiento Político, Tomo II, Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y - R.S., Coordinación General de Documentos y Análisis, -- PRI, mar. 1982, México, D.f.
- 18.- MADRID DE LA, HURTADO MIGUEL, Pensamiento Político, Tomo III, Arte, Sociedad, Ideología, Editores, S.A., Coordinación General de Documentos y Análisis, PRI, mar. -- 1982, México, D.F.
- 19.- MADRID DE LA, HURTADO MIGUEL, Primer Informe de Gobierno, Informe Complementario, Talleres Gráficos de la Secretaría de la Presidencia, editado bajo la responsabilidad de la SPP, Ago. 1983, México, D.F.
- 20.- MADRID DE LA, HURTADO MIGUEL, Problemática del Distrito Federal, 12 Biblioteca del Pensamiento Nacionalista Revolucionario, Comité Directivo del Distrito Federal, Secretaría de Divulgación Ideológica, México 1982.
- 21.- MARQUET SANTILLAN PORFIRIO, "La Plenitud del Orden Jurídico", Foro de México, No. 69, 1º dic. 1958, México, -- D.F.
- 22.- MIRANDA PASQUEL RAUL, El Marco Administrativo de la Renovación Moral, INAP, 1 jun. 1983, México, D.F.
- 23.- MORA DE, JUAN MIGUEL, No Señor Presidente, Anaya Editores, S.A., Primera Edición, México 1983.
- 24.- PATIÑO GUERRERO GUSTAVO, La Renovación Moral y el Control de la Gestión Pública como Programa Estratégico --

del Gobierno Federal, INAP, 6 jun. 1983, México, D.F.

- 25.- PRECIADO HERNANDEZ RAFAEL, Lecciones de Filosofía del Derecho, Textos Universitarios, Facultad de Derecho, -- UNAM, México 1982.
- 26.- ROBLES MARTINEZ REYNALDO, El Marco Jurídico-Administrativo de la Renovación Moral, INAP, 6 jun. 1983, México, D.F.
- 27.- RODRIGUEZ GARCIA FAUSTO E., "Poder Social Y Orden Jurídico", Instituto de Derecho Comparado de México, UNAM, - Año XIII, No. 39, sept-dic. 1969, México, D.F.
- 28.- ROZENSTEIN MARIO, Control Interno, INAP, 8 jun. 1983, - México, D.F.
- 29.- VIVANCO FLORIDO GONZALO, Auditoría Interna Gubernamental, INAP, 8 jun. 1983, México, D.F.
- 30.- WELZEL HANS, El Problema de la Validez del Derecho, Introducción, traducción y selección de textos de José Rodríguez Paniagua, Tolle, Lege, Aguilar, S.A., Primera Edición, Madrid 1971.

O T R A S P U B L I C A C I O N E S

- 31.- Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomos Séptimo y Octavo, Editorial Argentina Aristides Quillet, Buenos Aires, 1° feb. 1960.
- 32.- Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobierno, Segunda de Justicia y Segunda Sección de Estudios Legislativos, LD-16/82.
- 33.- La Situación Económica de la Campaña Presidencial, Consulta Popular, Cuadernos de Divulgación de los Resultados de las Reuniones del IEPEP, Edición de la Subdirección de Divulgación, Mar. 1982, México, D.F.
- 34.- Lo que los Mexicanos Piensan sobre Miguel de la Madrid, el Futuro del País y la Crisis, Contenido, revista mensual, Dic. 1983, México, D.F.
- 35.- Plan Nacional de Desarrollo, 1982-1988, Talleres Gráfi-

cos de la Nación, Edición a cargo de la Subsecretaría - de Planeación del Desarrollo de la SPP, Primera Edición, May. 1983, México, D.F.

- 36.- Renovación Moral de la Sociedad, Talleres Gráficos de - la Nación, Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, - Abr. 1983, México, D.F.

L E G I S L A C I O N

- 37.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 38.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pú-- blicos.
- 39.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 40.- Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común- y para toda la República en materia de Fuero Federal.
- 41.- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría Ge- neral de la Federación.

- A C U E R D O S

- 42.- Acuerdo que establece las bases administrativas genera- les respecto de las disposiciones legales que regulan - la asignación y uso de los bienes y servicios que se -- pongan a disposición de los funcionarios y empleados de las dependencias y entidades de la administración públi- ca federal. (D.O.- 15/DIC/82)
- 43.- Acuerdo que establece las normas para la presentación - de la Declaración de la Situación Patrimonial de los -- Servidores Públicos. (D.O.- (/FEB/83).
- 44.- Acuerdo para que se fijen criterios para la aplicación- de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente- a familiares de los servidores públicos. (D.O.- 11/FEB/83)

- 45.- Acuerdo que establece que los Titulares de las dependencias coordinadoras de sector y la propias entidades de la administración pública federal, se abstendrán de proponer empleo, cargo o comisión en el servicio público o de designar en su caso, a representantes de elección popular. (D.O.- 31/OCT/83)
- 46.- Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos.

D E C R E T O S

- 47.- Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto, así como a los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (D.O.- 28/DIC/82)
- 48.- Decreto de reformas al Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República de Fuego Federal. (D.O.- 5/ENE/83)
- 49.- Decreto que reforma el artículo 21 constitucional. (D.O.- 3/FEB/83)

Esta Tesis se imprimió en Mayo de 1984
empleando el sistema de reproducción Foto-Offset
en los Talleres de Impresos Offsall-G, S. A.,
Av. Colonia de Valle No. 535 (Esq. Adolfo Prieto),
Tels. 523-21-05 523-03-33 México 03100, D. F.