



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

CONTENIDO NORMATIVO DE LA FUNCION PUBLICA
Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN
ORGANISMOS Y ENTIDADES PARAESTATALES
DEL GOBIERNO FEDERAL.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

Que para Obtener el Título de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

Presenta:

JORGE LUIS CLEMENTE MORALES



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa:

Araceli

A mis hijos:

**Luis Alfonso
Leslie Eunice
Jorge Alfonso**

A mis padres:

Luis y Teresa

A mis hermanos:

**María Elizabeth
Silvia Elsa
Víctor Manuel
Rosa Esther
María Teresa
Héctor Hugo
Samuel Arturo
Martha Guadalupe
Laura Patricia
Ana Luisa
Claudia Yanina**

A mis abuelitas

Con todo Respeto y Agradecimiento a:
Mtro. Mauro Rodríguez García
Lic. Karina Navarrete Pérez

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I ANTECEDENTES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 Antecedentes de la estructura de la Administración Pública	11
1.2 El Sector Paraestatal	20
1.3 Importancia del Sector Paraestatal en la Administración Pública	20

CAPÍTULO II NORMATIVIDAD DEL SECTOR PARAESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

2.1 Antecedentes Jurídicos sobre la Reglamentación de la Administración Pública	24
2.2 La Reforma del Estado y la Transformación de la Administración Pública	31
2.2.1 El Estado Mexicano y la Conformación de la Administración Pública	32

CAPÍTULO III EL NUEVO CONCEPTO DE ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1 Hacia un concepto de Estado y del quehacer público	40
3.2 La Administración Pública en un Estado Moderno: el caso mexicano	45
3.3 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	50
3.4 Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento	52
3.4.1 Antecedentes	53
3.4.2 Estructura actual	53
3.4.3 Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales	59

CAPÍTULO IV
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MARCO DEL TÍTULO IV DE LA
CONSTITUCIÓN FEDERAL Y SU LEY REGLAMENTARIA

4.1 Concepto de Responsabilidad Administrativa	64
4.2 Responsabilidad Administrativa prevista en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	66
4.3 Responsabilidad Administrativa prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	67
4.3.1 Sujetos de Responsabilidad Administrativa	67
4.3.2 Causas de Responsabilidad Administrativa	68
4.4 Órganos y Procedimientos	76
4.4.1 Órganos Competentes	76
4.4.2 Sistema de Quejas y Denuncias	77
4.4.3 Procedimiento para la aplicación de sanciones	80
4.5 Sanciones Administrativas	82
4.6 Medios de Impugnación Administrativos	89
4.7 La prescripción en materia de la Responsabilidad Administrativa	91

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES

Conclusiones	94
Bibliografía	101

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, mucho se ha hablado de que la política económica del Gobierno Mexicano ha sido dictada por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional, siguiendo los esquemas o lineamientos del liberalismo o neoliberalismo económico.

Uno de los esquemas o lineamientos ha sido el de promover la desconcentración de las empresas paraestatales con el fin de privilegiar una política de adelgazamiento del Estado. En este contexto, y paralelamente a los procesos de venta de empresas paraestatales, el Estado mexicano ha fortalecido los procesos normativos de vigilancia y sanciones de la responsabilidad administrativa, con el fin de vigilar el uso de los recursos públicos en aquellas empresas que aun forman parte de él.

En este esquema de desincorporación y normatividad, se tienden a encontrar dos planteamientos que merecen ser reflexionados:

- ❖ Por una parte se señala que la responsabilidad de los funcionarios públicos, al estar sujeta a lineamientos de la administración pública, debe ser normada por las actuales reglamentaciones que sobre el particular existen (como sería el caso de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, por ejemplo);
- ❖ Por otra parte, se indica que las entidades paraestatales, estén o no, en proceso de venta, deben estar consideradas bajo un régimen normativo diferente al de la administración pública, ya que su naturaleza y funcionamiento son semejantes a los esquemas de iniciativa privada.

Como se observa, el análisis de los aspectos normativos sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en las empresas paraestatales, sostiene en el fondo, la discusión en relación a que el Estado está buscando como, a partir de una estructura gubernamental que pretende la eficiencia operativa y financiera, encarar las necesidades de una población para la que el libre mercado ha sido incapaz de proporcionar los mínimos de bienestar.

Es cierto que en los últimos 18 años de modernización del Estado y de su administración pública se han abierto muchas más interrogantes de las que había, cuando se proclamó que la reestructuración del aparato de gobierno reportaría importantes beneficios a la sociedad, pero también es cierto que los procesos de desincorporación y descentralización de un gran número de empresas han mostrado innumerables casos de desviaciones administrativas de funcionarios o grupos políticos.

Desde la perspectiva que se ha delineado con anterioridad, se advierte que la importancia de este trabajo radica en analizar cuales son los esquemas normativos y la evolución en la administración pública paraestatal, y a las interrogantes que habrá de enfrentar la nueva administración pública federal que inició funciones a partir del 1 de diciembre de 2000, y la cual seguramente promoverá algunos cambios que necesariamente implicarán, la presentación de signos de verdaderas transformaciones y de eficiencia en nuestro sistema político-administrativo.

La importancia de este trabajo entonces, radicaría en advertir y analizar si el próximo ejercicio gubernamental será en efecto una versión sobre la modernización del Estado Mexicano, o una continuación de un proyecto económico, y por ende, si los aspectos normativos de la administración pública serán los mismos o se estará privilegiando un nuevo esquema de acción privada, sobre la acción pública en todos los aspectos de la vida económica y social.

En los últimos veinte años el Estado mexicano ha instrumentado una política de desincorporación de las empresas paraestatales, al tiempo que ha ampliado y fortalecido los esquemas de vigilancia y control normativo de la función pública en dichas empresas, que ha derivado en que la función del servidor público de estas empresas se encuentre inmersa en una compleja normatividad, que no resuelve ni atiende de lleno el problema de la productividad de estas empresas.

Los objetivos particulares, entre otros, que se pretenden resaltar en el presente trabajo son:

- ❖ Conocer los antecedentes generales de la administración y su desarrollo en el contexto del Estado Mexicano moderno.
- ❖ Analizar los aspectos primordiales que caracterizan al sector paraestatal en el contexto de crecimiento y consolidación del Estado Mexicano Moderno
- ❖ Analizar la importancia de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de las entidades paraestatales en el marco del título IV de la Constitución Federal y su ley reglamentaria, bajo el esquema normativo del estado mexicano y su política económica neoliberal
- ❖ Reflexionar sobre la importancia de la responsabilidad administrativa en las entidades paraestatales del Gobierno Federal, ante la nueva realidad económica y social Estado Mexicano.
- ❖ Analizar la importancia de la normatividad de la función pública en empresas paraestatales, en el desarrollo histórico, consolidación, fortalecimiento y futuro de la administración pública de Estado mexicano

El Estado es una institución, que los integrantes de una nación conforman para que sirva como medio de regulación de las relaciones entre los ciudadanos. Su función es muy compleja, lo que implica necesariamente de una administración

profesional, de ahí que la Administración Pública tenga una relevante importancia para el ejercicio de las facultades del Estado, pues es a través de ella que éste podrá realizar programas que permitirán el desarrollo político, económico y social de la población.

En México, la Administración Pública ha sido cuestionada desde los niveles más altos, hasta los más bajos. No es necesario ser muy perspicaz para darse cuenta de que han existido diversas formas de corrupción, misma que se fue generando después de la Revolución y que en muchos casos fue encubierta por el partido que detentó el poder por más de 70 años. Ésta ha tenido, como es lógico suponer, vaivenes que estuvieron acordes al momento en que se vivía, es de ésta manera como el Estado en los años treinta, con tintes socialistas, se dio a la tarea de expropiar bienes cuyo control se creían prioritarios para la nación, y, es así como surge una considerable cantidad de empresas paraestatales. Obviamente, esto exigía una mayor y más complicada Administración Pública y por lo tanto una normatividad que rigiera su función.

El contexto normativo de la Administración Pública se encuentra regulado principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se derivan las diferentes leyes, Reglamentos y Disposiciones que se contemplan en el contenido de este trabajo de investigación. Todo esto con la finalidad de establecer si existen capacidades o limitaciones del Estado para la ejecución de los objetivos públicos de su administración.

Bajo estas premisas, la estructura de este estudio se encuentra distribuida de la siguiente manera:

El Capítulo Primero contiene todo lo relacionado con los antecedentes generales de la Administración Pública, partiendo de la Independencia de México; introduciéndonos al conocimiento del concepto de Sector Paraestatal y la importancia que para éste tiene la Administración Pública.

En el Capítulo Segundo se hace referencia a todo lo que implica la normatividad del Sector Paraestatal, su marco Jurídico y la reglamentación de la Administración Pública, su inserción en la Reforma del Estado, así como la transformación del quehacer público.

El Capítulo Tercero esta conformado por lo que se ha denominado el Nuevo Concepto de Estado y su Interrelación con el quehacer público así como también se abordan los antecedentes, las reformas y el estado actual de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el Reglamento correspondiente.

El Capítulo Cuarto se hace mención, de lo que se considera como Responsabilidades Administrativas que tienen repercusión en los servidores públicos, incluyendo su marco de referencia principal: La Constitución.

El Quinto Capítulo y último, se proponen unas breves conclusiones para tomar conciencia de la importancia que tiene, el que la aplicación de la Ley de Responsabilidades sea materia de observación de todos los servidores públicos, sin distinción de rango, porque su aplicación parcial, ha dañado los resultados económicos de la nación.

CAPITULO I

ANTECEDENTES GENERALES

DE LA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mencionar los antecedentes de la Administración Pública sería tomar en cuenta que ésta ha existido desde el momento mismo en que los grupos humanos establecieron sus sociedades con sus respectivos medios de gobierno, porque aunque no se conocía con el nombre que actualmente conceptualizamos, había una necesidad de administrar los bienes que eran propios de los Reyes, Jeques, Emperadores, etc.

En México, existió una cultura que asombró a los conquistadores, pues entre otras cosas que más le distinguían era su administración; Sahagún menciona: "tienen una compleja forma de administración en la cual los jefes encargados de hacienda tienen que ser hombres de calidad muy comprobada, pues cuando existe el robo, el abuso de poder o la agenciación de bienes en beneficio propio, los mismos jefes se encargan de castigarlo, enjuiciándolo y matándole"¹. Con esta mención se puede tener presente que las culturas americanas contaban ya con una administración, arcaica para los conquistadores, pero efectiva para quienes eran en gran medida más honestos que los invasores. Posteriormente se impuso, como era lógico, la forma de administración española, que si se ve en la historia, ya estaba llena de corrupción, pues esta fue en gran medida la causa principal de que los criollos lucharán por la Independencia de México.

Una vez conquistada la independencia, los vicios de origen dieron pauta a que únicamente pasará la corrupción de un grupo en el poder a otro, que la avaricia y el deseo de poder llevaran a nuestro país a una administración inadecuada hasta el extremo de perder gran parte del territorio del norte, y el control de la economía estuviera solo en unos grupos que sustituyeron a los españoles, con graves problemas de identidad nacional, porque en sí, el pueblo mexicano, los surgidos de las mezclas nativas y los venidos de Europa y África; eran individuos sin aspiraciones económicas que les permitieran superar las condiciones de vida más elementales. Así fue hasta que llegó la Revolución y el cambio aparente.

¹ CARRANCA Y TRUJILLO Raúl.- "Derecho Penal".- pág. 35

1.1. ANTECEDENTES DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

México surge como país independiente a partir de 1810. Al desligarse de España necesariamente surgen inquietudes por encontrar los medios más idóneos para establecer nuevas reglamentaciones, en cierta medida apegadas a las anteriores formas de gobierno que ejercían los españoles, dentro de estas inquietudes estuvo también el tratar de desarticular la cada vez más creciente ola de corrupción incrustada en las más profundas raíces del sistema de gobierno, ya que esto había sido en gran medida el origen de la independencia.

En la Nueva España, el gobierno monárquico había ejercido una arbitraria forma de administración pública, desde luego, en beneficio de los intereses de la Corona, esto dio oportunidad a los funcionarios públicos de efectuar distintas formas de corrupción que ofendían las más elementales moralidades de los criollos, gestándose así la búsqueda de la libertad e independencia de nuestro país.

Una vez concluida esta etapa necesaria para la nación, los nuevos dirigentes procuraron el establecimiento de normas acordes con la nueva sociedad y al tiempo que se establecían los primeros lineamientos normativos que regirían la función pública, estableciendo así responsabilidades administrativas.

Consolidado el movimiento de independencia de nuestro país, en 1821 se establece el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal que sería el órgano regulador de las funciones de las primeras cuatro Secretarías que conformaron la administración pública de México. ⁽²⁾ Estas recibían el nombre de Secretarías de Estado y del Despacho Universal y cuatro fueron, por ser cuatro las causas o principios que se consideraron debería, el nuevo gobierno, vigilar para garantizar su independencia recién adquirida.

Así, la primera Administración Central estaba integrada por:

- Relaciones Exteriores e Interiores.
- Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- Guerra y Marina.
- Hacienda. ⁽³⁾

Con esta estructura tan elemental y con un aparato burocrático mínimo México logró mantener, enfrentando problemas, tanto internos como externos, su

²⁾ Conviene destacar que en las referencias bibliográficas que se encontrarán en el primer capítulo, no serán citas textuales, excepto las que se entrocómillen. Las notas a pie de página serán referencias de los textos en donde se ubica dicha información. En el caso de esta nota: cfr. Colegio de México. Historia de México. Colección Colegio de México, 1978-1983. Tomo. 12. pp. 173-182.

³⁾ Secodam. La administración pública en México. Historiografía. México, Secodam, 1993, .

relativa independencia con respecto de otras naciones e iniciar así un proceso de desarrollo social que involucrara a los habitantes en el desarrollo nacional.

Con el surgimiento de la Independencia, nace la pugna por el poder entre los conservadores y los liberales; misma que caracterizó al Siglo XIX y que constituyó una gran limitante para el desarrollo del país en todos sus órdenes. (4)

Para 1836, con el triunfo del grupo conservador, se crea el Supremo Poder Conservador y se elaboran las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, las cuales cambian el nombre de las secretarías por el de ministerios y se añaden nuevas funciones a dos de las Secretarías (ahora Ministerios) ya existentes. (5). Al de Relaciones Exteriores, se añade la función de Policía y el concepto de Relaciones Interiores se modifica por el de Gobernación; al de Justicia se le agregan las funciones de Instrucción Pública e Industria. De esta manera, en 1843 la administración central sufre el primer cambio significativo aunque aún vinculada al principio de las "cuatro causas". (6).

Resulta interesante hacer notar que justamente cuando el gobierno estuvo en manos del grupo conservador que pugnaba por una organización administrativa centralizada fue cuando mayor impulso recibió la administración pública, cuando la estructura se hace más compleja y cuando más se diferenciaron sus funciones. (7) Es en 1853, durante uno de los mandatos de Antonio López de Santa Anna que éste emite el decreto Bases para la Administración de la República, por medio del cual los ministerios vuelven a recibir el nombre de Secretarías y la estructura administrativa aumenta y se diferencian aún más sus funciones. (8)

Los cambios en la estructura adoptada en 1853 pueden sintetizarse de la siguiente manera: se da una separación de las relaciones exteriores y los asuntos de gobierno interno en dos dependencias diferentes. Se crea una secretaría encargada del fomento, la colonización, la industria y el comercio y, finalmente, se incluye el ramo correspondiente al crédito público dentro de la Secretaría de Hacienda. El sector central estaba compuesto ya por 6 secretarías. (9)

Como consecuencia del movimiento liberal que concluye con el levantamiento de Ayutla y la promulgación de la Constitución de 1857 y posteriormente a la llegada al poder de Benito Juárez, en 1861, se suprime de la

4) Al respecto Zoraida Vázquez y Martha Robles, entre otros historiadores hacen un recuento ya análisis histórico de estas pugnas. Cfr. ROBLES Martha. Historia de México. México. Congreso de la Unión, Tomo. III 1991.

5) Colegio de México. Historia de México. Colección Colegio de México. 1978-1983, Tomo, 12, pp. 173-182.

6) Las cuatro causas, son; justicia, educación, gobierno y hacienda. cfr. Colegio de México. Historia de México. Colección Colegio de México. 1978-1983, Tomo 12, pp. 173-182.

7) Robles Martha, op cit. p 189

8) cfr. Secodam. La administración pública en México. Historiografía. México, Secodam, 1993.

9) cfr. Secodam, op cit.

Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, el ramo correspondiente a los asuntos de la Iglesia. (10).

Durante el largo período de la dictadura porfirista, la estructura de la administración pública central sufre básicamente dos cambios de importancia. La inclusión, en 1891, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y en 1905, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes con lo cual, de las seis secretarías existentes en la época de Juárez, con Díaz aumentaron a ocho. (11).

Una vez consolidada la Revolución que concluyó con la dictadura porfirista, Venustiano Carranza expide, en abril de 1917, la Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por medio de la cual se establecen 5 secretarías y se introduce el concepto de Departamentos de Estado como dependencias auxiliares del presidente en los asuntos de carácter técnico. La estructura emanada de esa primera ley contempla los siguientes cambios a nivel de las secretarías: Una re-unificación de los asuntos relacionados con el exterior y el gobierno interno del país, en la Secretaría de Estado; desaparición de la Secretaría de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; desaparición de la función de colonización de la Secretaría de Fomento; y la creación de la Secretaría de Comunicaciones. (12).

En relación con el nuevo concepto de departamentos, los primeros que existieron fueron los siguientes: Judicial, Universitario y Bellas Artes y Salubridad Pública. (13).

Esta estructura prevalece por muy poco tiempo ya que el propio Carranza, en diciembre del mismo año (1917) deroga la ley y decreta la Segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por medio de la cual se realizan las siguientes modificaciones: se vuelven a separar las funciones del interior y del exterior, creando una secretaría para cada uno de estos asuntos; a la Secretaría de Comunicaciones se añade la función de las Obras Públicas; desaparece el ramo del Fomento de la de Industria y Comercio a la que se le añade, en cambio, el ramo del Trabajo; Fomento pasa a formar parte de la Secretaría de Agricultura. (14)

Estas modificaciones dan lugar a que el número de Secretarías previsto para el sector central ascendiera a 7 y los Departamentos, por su parte, aumentaron a 5, con la creación de los de Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles

10) cfr. Congreso de la Unión. Historia de la legislación Mexicana desde sus inicios hasta 1972. México, Congreso de la Unión, 1980

11) cfr. Secodam. La administración pública en México. Historiografía. México, Secodam, 1993 .

12) cfr. Congreso de la Unión. Historia de la legislación ..., op cit.

13) cfr, Colegio de México. historia de México. México, colección colegio de México, 1978-1983, t, 19, pp. 51-69.

14) TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentos De México. México, Edit. Porrúa, 1982, p 142.

y Aprovechamientos Militares y el de la Contraloría. Desaparece el Departamento Judicial.

Después del asesinato de Carranza, el 20 de mayo de 1920, asume la presidencia de la República Adolfo de la Huerta en calidad de presidente interino. Meses después, Álvaro Obregón llega a la presidencia para cubrir el período que va de 1920 a 1924. ⁽¹⁵⁾ El gobierno de Obregón se caracterizó por el apoyo e impulso que recibieron los programas de índole social, lo cual se demuestra con la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública como parte de la administración pública central y la consecuente desaparición del Departamento Universitario y Bellas Artes cuyas funciones son asumidas por la flamante secretaría. ⁽¹⁶⁾ En este período destacan también la desaparición del Departamento de Aprovechamientos Generales y la creación del Departamento de Estadística Nacional. ⁽¹⁷⁾

El siguiente período de gobierno - 1924-1928 - encabezado por Plutarco Elías Calles no presenta cambios importantes en la estructura de la administración pública central, aunque en el ámbito de lo político se sientan, las bases del sistema político mexicano.

Sin embargo, en el mes de enero de 1927, Calles propone una enmienda a la Constitución con el objeto de dar la posibilidad de que el Presidente pueda ser reelecto en un segundo período no consecutivo. Esta reforma se realizó para que Obregón fuera reelecto. Un año más tarde, se vuelve a modificar la Constitución, en esta ocasión para ampliar de cuatro a seis años el período presidencial. ⁽¹⁸⁾

Obregón es reelecto el 1º de julio de 1928 y asesinado dos días después. Emilio Portes Gil ocupa la presidencia en calidad de interino, el 30 de noviembre del mismo año y concluye sus funciones en febrero de 1930. La acción más importante que se da en ese período es la creación del Departamento del Distrito Federal. ⁽¹⁹⁾ De febrero de 1930 y hasta septiembre de 1932 Pascual Ortiz Rubio ocupa la presidencia de la República, a la cual renuncia dos años antes de concluir su mandato. ⁽²⁰⁾

Abelardo Rodríguez concluye el período anterior y en 1933, como consecuencia de la situación económica prevaleciente en el país a raíz de los efectos de la gran crisis que azotó al mundo entero, propone la creación de la Secretaría de la Economía Nacional que vendría a sustituir a la anterior Secretaría

¹⁵⁾ Robles Martha. op cit. p 124

¹⁶⁾ idem

¹⁷⁾ cfr. Secodam. La administración pública en México. Historiografía. México, Secodam, 1993.

¹⁸⁾ Tena Ramírez, op cit. p 161.

¹⁹⁾ Cámara de Diputados. Democracia Mexicana, Economía, Política, Sociedad. México, Edit. Instituto de investigaciones legislativas, 1994, p 83.

²⁰⁾ Robles Martha, op cit. p 129

de Industria, Comercio y Trabajo. Asimismo, crea el Departamento del Trabajo.⁽²¹⁾ En 1934 se modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para dar lugar a otros cambios significativos. Se suprimen los Departamentos de Contraloría y el de Estadística Nacional y se crea el Agrario.

Lázaro Cárdenas toma posesión de la presidencia el 30 de noviembre de 1934 y concluye su período 6 años después. A lo largo de su administración destacan, desde luego, la nacionalización de los ferrocarriles (junio de 1937), la creación de la Comisión Federal de Electricidad (agosto de 1937) y la expropiación petrolera (marzo de 1938).⁽²²⁾ La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sufre dos modificaciones durante el período cardenista. La primera se hizo en diciembre de 1935 para dar lugar a la creación de tres nuevos departamentos: Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, Departamento de Educación Física y el Departamento Forestal de Caza y Pesca.⁽²³⁾ En 1937 se crea la Secretaría de Asistencia Pública y la segunda modificación a la Ley se llevó a cabo en diciembre de 1939 con el objeto de separar las funciones de Guerra y Marina en dos distintas dependencias: Secretaría de la Defensa Nacional y Departamento Autónomo de la Marina Nacional.

De acuerdo con las modificaciones señaladas, la administración pública central quedó integrada por 9 Secretarías y 6 Departamentos:

Secretarías:

- Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda y Crédito Público.
- Defensa Nacional.
- Economía Nacional.
- Agricultura y Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Educación Pública.
- Asistencia Pública.

Departamentos:

- Trabajo.
- Agrario.
- Salubridad Pública.
- Asuntos Indígenas.
- Marina.
- Del Distrito Federal.⁽²⁴⁾

²¹⁾ Secodam, op cit.

²²⁾ Robles M. op cit. pp. 134-178

²³⁾ Tena Ramírez, op cit., p 183.

²⁴⁾ Secodam, op cit.

En el período presidencial de Manuel Ávila Camacho (1940-46), el Departamento del Trabajo se convierte en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desaparece el Departamento de Salubridad Pública y sus funciones se suman a las de la Secretaría de Asistencia Pública la que cambia su nombre por el de Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. También el Departamento de Marina se convierte, en este período, en Secretaría. ⁽²⁵⁾.

Miguel Alemán asume la presidencia de la República en 1946 y al principio de su mandato, en el mes de diciembre, modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa dentro de la cual se creó la Dirección de Organización Administrativa. Esta nueva Ley da origen a otros cambios en el sector central menos significativos que la creación de la secretaría ya mencionada, pero que incorporan nuevas funciones a cargo de este sector. ⁽²⁶⁾. Como consecuencia de esta modificación, el número de Secretarías asciende a 13. En relación con el número de Departamentos, éste se reduce a sólo 2, ya que, como se indicó, en el sexenio anterior, algunos de ellos habían pasado a ser Secretaría o sus funciones incorporadas a una de las ya existentes. Por lo anterior, sólo se conservaron el Departamento Agrario y el del Distrito Federal.

Durante la administración encabezada por Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), no se dan cambios de relevancia. En cambio, en el siguiente período que va de 1958 a 1964, encabezado por Adolfo López Mateos, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vuelve a ser modificada para crear la Secretaría del Patrimonio Nacional que sustituye a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Se crea también la Secretaría de la Presidencia, la de Obras Públicas cuyas funciones estaban anteriormente ligadas a la de Comunicaciones, la Secretaría de Economía se sustituye por la de Industria y Comercio y, finalmente, se crea el Departamento de Turismo. ⁽²⁷⁾.

Lo más relevante en la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), es la creación de la Comisión de Administración Pública como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia, con el objeto de iniciar los trabajos tendientes a una reforma administrativa que permitiera la reorganización de la administración pública, principalmente en lo que atañe a su sector paraestatal que se había ido desarrollando en forma desmesurada. Esta Comisión tiene como antecedente la Dirección de Organización Administrativa de la época alemanista.

El período de gobierno de Luis Echeverría (1970-76), se caracteriza por la expansión desordenada del sector paraestatal. En 1971, se crea la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituye a la Comisión creada por su

²⁵⁾ idem

²⁶⁾ Tena Ramírez, op cit., p 196.

²⁷⁾ Secodam, op cit.

antecesor. Esta nueva Dirección dependió también de la Secretaría de la Presidencia. Otros de los cambios relevantes durante esta administración son la transformación en secretarías de los antiguos departamentos de Asuntos Agrarios y de Turismo, para lo cual no se emite una nueva Ley de Secretarías y Departamentos sino que sólo se modifican algunos de sus artículos para dar cabida a los cambios ya señalados.

Entre 1976 y 1982 gobierna José López Portillo y a él le corresponde emitir la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituye a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fue la que normó el comportamiento del sector central de la administración pública desde su creación en 1917. En este marco la administración pública central está integrada, por la presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. En la primera Ley promulgada en 1976 por José López Portillo y que sustituye a las anteriores Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, la Procuraduría General de la República formaba también parte del sector central. Por su parte, la administración pública paraestatal está integrada por los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.²⁸

La primera Ley estuvo integrada por 56 artículos aglutinados en tres Títulos: De la Administración Pública Federal, conformado por un capítulo único, compuesto por los artículos del 1 al 9; el Título Segundo denominado De la Administración Pública Centralizada, integrado por dos capítulos que abarcan del artículo 10 al 44 y el Título Tercero, De la Administración Pública Paraestatal, con un sólo capítulo, integrado por los artículos 45 al 56. Además, contaba con 6 cláusulas transitorias. La Ley entró en vigor en diciembre de 1976.

Lo novedoso de la nueva Ley es que en ella se incorpora al sector paraestatal como parte de la Administración Pública Federal, y, por lo tanto, sujeto de ser regulado por dicha ley. Anteriormente, el sector estaba regulado por la Ley para el Control de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

A nivel central, los cambios más relevantes durante este período son la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; La desaparición de la Secretaría de la Presidencia, y la inclusión, en la de Obras Públicas, del problema de los asentamientos humanos; se crea el Departamento de Pesca. Asimismo, destaca la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos que sustituyó a la anterior Dirección General, encargada de los estudios conducentes a la reforma administrativa.

²⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. "Legislación de la Administración Pública Federal." Ediciones Delma, México, 1994.

De acuerdo con lo anterior, la estructura administrativa del sector central bajo la nueva ley, era la siguiente:

Secretarías:

- Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Defensa Nacional.
- Marina.
- Hacienda y Crédito Público.
- Programación y Presupuesto.
- Patrimonio y Fomento Industrial.
- Comercio.
- Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Comunicaciones y Transportes.
- Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Educación Pública.
- Salubridad y Asistencia.
- Trabajo y Previsión Social.
- Reforma Agraria.
- Turismo.
- Pesca.

Departamentos:

- Distrito Federal. ⁽²⁹⁾.

Bajo esta administración, el desarrollo del país se concibe bajo tres caminos: la reforma administrativa, la reforma política y la alianza para la producción. El boom de los energéticos a nivel mundial y el "descubrimiento" de nuevos yacimientos petroleros en nuestro país, hizo pensar en la necesidad de idear formas novedosas de administrar la riqueza. ⁽³⁰⁾.

De 1982 a 1988 asume la presidencia de la República Miguel de la Madrid, quien el 23 de diciembre del año en que arriba al poder, lanza un decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por medio del cual se crea la Secretaría de la Contraloría General y modifica tres Secretarías: la de Patrimonio y Fomento Industrial, se convierte en la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la de Comercio se transforma en la de Comercio y Fomento Industrial y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. ⁽³¹⁾.

²⁹⁾ Secodam, op cit.

³⁰⁾ esto se encuentra documentado en la mayor parte de los periódicos nacionales de la época

³¹⁾ Secodam, op cit.

En 1988 asume la presidencia de la República Carlos Salinas. En este contexto político Salinas gobierna hasta 1994 y a lo largo de toda su administración pero particularmente al inicio de la misma, todas las acciones que emprendió parecieron estar encaminadas más que al bien de la nación, a legitimar su gobierno. Durante este sexenio se realizan nuevas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para eliminar la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones relativas a la planeación y programación del presupuesto público serían absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que conservaría las tareas de administrar, controlar e inspeccionar la hacienda pública federal, así como de dirigir la política monetaria y crediticia, manejar la deuda pública y todas aquellas operaciones relacionadas con el sistema bancario. ⁽³²⁾ Otra modificación del sector central en este período fue la modificación de los nombres de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología que se denominó Desarrollo Social y la de Salubridad y Asistencia que cambió por el de Salud.

1.2 EL SECTOR PARAESTATAL

Se considera como Sector Paraestatal a todas aquellas empresas que de una forma oficial se integran a la Administración Pública, sean estos organismos centralizados o descentralizados, todos ellos con la finalidad de cumplir con las funciones que al Estado le competen en relación con su obligación de gobernabilidad. Estas instituciones no son creadas al azar sino que deben sujetarse a las disposiciones constitucionales establecidas en nuestra Carta Magna.

Por lo mismo, deben estar regidas por un órgano controlador, que aplique el ejercicio de la coordinación, control y funcionalidad de las instituciones al servicio del Estado. Actualmente corresponde a la Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación) ejercer esta función.

1.3 IMPORTANCIA DEL SECTOR PARAESTATAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

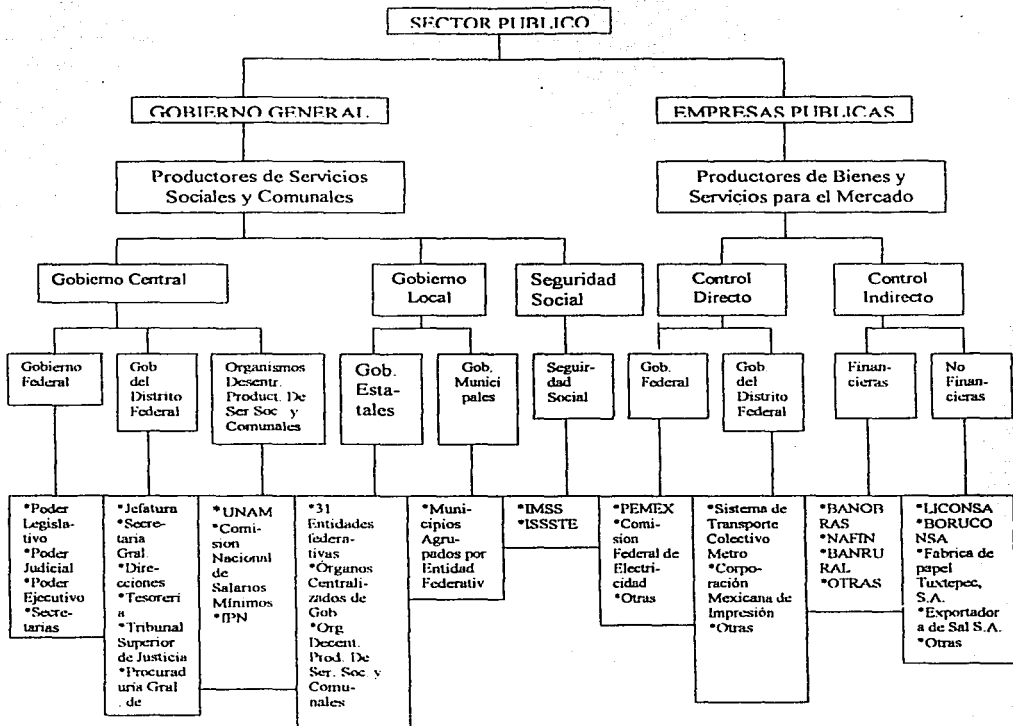
Las empresas paraestatales han sido con frecuencia motivo de discrepancia en la opinión de los intelectuales, pues consideran que son por regla general, instrumentos a través de los cuales el Estado se sirve para ejercer un control de la economía en general. Sin embargo, han tenido una funcionalidad que ha servido más bien para sustentar el crecimiento, aunque elitista, de cierto sector industrial del país, pues con frecuencia se manejan a través de ellas los subsidios. Lo que las ha llevado en más de las veces a su funcionamiento en números rojos y por consecuencia a su inoperabilidad.

³²⁾ Tena Ramírez, op cit., p 196.

Se supone que estas empresas son creadas con la finalidad de generar apoyos a la economía, el control de la distribución equitativa de los productos a mejores precios o el intercambio de la producción entre los estados de la federación y la venta de los excedentes a los países que más lo necesiten. Pero en teoría es una cosa, en la práctica tenemos la desagradable experiencia de que los mexicanos son los menos beneficiados.

El actual gobierno de Vicente Fox Quezada se propone corregir todas estas anomalías proponiendo una nueva forma de administrar la empresa pública, los resultados se verán al término de su administración y entonces podremos decir con certeza si México ha alcanzado un desarrollo económico sustentable, que garantice el verdadero objetivo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: una mejor forma de vida para los mexicanos.

Es relevante notar en el contenido de este primer capítulo que a pesar de que la Administración Pública en México no tiene antecedentes históricos que puedan ser comparativos con los países más añejos de Europa, si puede apreciarse que de alguna manera ha logrado un desarrollo sustancial en cuanto a su estructura y lineamiento jurídico, pues se ha delimitado con mayor precisión el aspecto de las Paraestatales, que son en realidad las empresas que tiene a su cargo el Estado para una mayor seguridad de la economía nacional. A continuación se muestra un esquema de la composición del Sector Público y su inserción en él, de las Empresas Paraestatales.



CAPÍTULO II
NORMATIVIDAD DEL SECTOR
PARAESTATAL
DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El volumen de empresas que tenía a su cargo el Estado precisaba de una Administración amplia, ya que como es de suponerse, el incremento de las fuentes de trabajo y la obligada contratación de personal exigía también una normatividad más precisa, de tal manera que se pudiera ejercer un control sobre los servidores públicos y que éstos estuvieran obligados a responder con eficiencia en el servicio que se prestaba al público, así como en el manejo de los activos de las empresas. Con esta base nace la Responsabilidad Administrativa Pública.

Dicha responsabilidad no surge al azar, se fundamenta en el contenido del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llamado DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, que abarca del artículo 108 al 114. Es por eso que se debe considerar una disposición legal de máxima jurídica nacional, pues es bien sabido que la Carta Magna es el lineamiento jurídico que rige las disposiciones generales del pueblo mexicano y de donde surgen todas las demás leyes y sus reglamentos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cumple con el contenido del Título Cuarto de la Constitución y a través de este instrumento legal el Estado trata de ejercer el control de administración apropiado a las necesidades de la población, para que el servidor público cumpla con su función de forma tal, que en cierta medida se eliminen actos de prepotencia, abuso de autoridad, enriquecimiento ilícito, corrupción, etc., y con la finalidad de que pueda restablecerse la confianza de los ciudadanos.

2.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS SOBRE LA REGLAMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; Observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquellos que hiciera en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formular el Estado General de Valores.

En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la

Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

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

Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

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

En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

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

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

El crecimiento y complejidad alcanzado entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos

más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

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

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

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

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. A su vez, a la Secretaría de Hacienda competía la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas.

El 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de

diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

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

- ❖ El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- ❖ El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- ❖ La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y
- ❖ La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

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

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

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29

de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985. Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991 -Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991- 27 de julio de 1993 -Fe de Erratas el 5 de agosto de 1993- y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia -por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo- y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -D.O.F del 12 de abril de 1995- el cual modificó la estructura orgánica de la dependencia y distribuyó su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades -instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública- y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -D.O.F del 24 de diciembre de 1996- para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

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

Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a

los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.

Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoria y la competencia integral en materia de responsabilidades.

Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -D.O.F del 29 de septiembre de 1997- la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

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

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

Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

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

2.2 LA REFORMA DEL ESTADO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hace aproximadamente 20 años se inició, primero a nivel académico y después en términos del ejercicio de la política económica, un amplio debate internacional sobre el tamaño de la estructura de gestión de los Estados. Sin embargo, lo que realmente estaba en el centro de la discusión era el cuestionamiento implícito a la intervención del Estado en las actividades económicas. Desde ese momento se empezaron a realizar diagnósticos sobre el "tamaño" del Estado y se determinó que el mismo debía reducirse.

El elemento en que se sustentaron esos diagnósticos fue la carencia de recursos que provocó la crisis económica de finales de los años setentas. En esas circunstancias, y una vez que los neoliberales asumieron el poder político y económico proclamaron la necesidad de reducir las actividades y la estructura de apoyo del Estado, como condición para alcanzar la recuperación económica.

Su programa económico se aplicó primero en los países del primer mundo y después en los países de menor desarrollo. En virtud de ello, en nuestro país también se impulsó la visión económica del neoliberalismo, que concede al mercado y a la libre competencia la capacidad de crear mejores condiciones de crecimiento. Donde la disminución del tamaño del Estado y la eliminación de funciones que apoyaban la redistribución del ingreso se colocó como la piedra angular de un nuevo programa de desarrollo económico.

En un primer apartado se describe el proceso de conformación de la administración pública, a partir de las funciones y tareas que se iban incorporando al catálogo de actividades públicas analizando la transformación del Estado y, en consecuencia, del quehacer público. Lo que implica no sólo la transformación estructural de la administración pública sino más aún la modificación, en una lógica eficientista, de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

En el último apartado se analizan las implicaciones que en nuestro caso ha asumido la reestructuración de la administración pública ante una modernización estatal, que de manera acelerada está mostrando sus limitaciones y que lejos de contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población está profundizando las desigualdades sociales.

2.2.1 El Estado Mexicano y la conformación de la Administración Pública.

El Estado que surgió de la revolución mexicana se encontró con un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática financiera y donde los problemas agrarios no estaban resueltos. Ante esa situación los gobiernos post-revolucionarios se dieron a la tarea de construir una estructura social y económica sobre la cual apoyar un Estado que iba a ser el eje y el motor del desarrollo nacional.

En ese sentido, con la reforma agraria y la nacionalización petrolera el Estado Mexicano obtuvo un capital político que le permitió legitimar la posterior instrumentación de una política de tipo reformista, que implicaba su creciente participación en la economía. Acciones como esas representaron, junto a una ley del trabajo en la que se incorporaron derechos laborales innovadores, el triunfo y el compromiso popular con el gobierno. El primero, porque el reconocimiento estatal a la diferencia existente entre el capital y el trabajo garantizaba, de facto, beneficios para la clase trabajadora. El segundo, porque a cambio de esos beneficios amplios sectores de la población tendrían que dar un apoyo incondicional y unánime a las acciones gubernamentales.

De esa manera el Estado Mexicano construyó la base social de apoyo que le permitía, por una parte, ser identificado como el punto de conjunción de interés privado y del interés colectivo y, por otra, convertirse en el núcleo conductor del proceso de acumulación y de industrialización del país.

Paralelamente, y con el fin de articular orgánicamente las interrelaciones entre los distintos agentes económicos, se fue creando un cuerpo normativo en el que quedarán establecidos los lineamientos para regular, por ejemplo, las actividades productivas, las cuestiones agrarias, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas y las relaciones del país con el exterior y del Estado con la Iglesia. De esa manera se conformó la estructura jurídica que habría de regir la intervención directa del Estado en los procesos productivos y distributivos; de regular los conflictos entre las distintas clases sociales, representadas en lo fundamental por el capital y el trabajo; y, de crear las instancias legales en que aquellos habrían de ser redimidos. Con esto, al mismo tiempo que se logró la institucionalización de los ámbitos de solución de las controversias sociales, que podían poner en peligro la buena marcha del proceso de acumulación de capital, se fortaleció la idea de que el Estado era el único agente capaz de constituirse en el elemento regulador del equilibrio del ciclo económico.

En ese contexto fue en el que el Estado Mexicano a diferencia del "Viejo Estado Liberal", que operaba como un mero vigilante de los intercambios entre

"ciudadanos libres e iguales", se convirtió en el mecanismo de objetivación de las transformaciones económicas, políticas y sociales.

Su sustento material fue la puesta en práctica de una política de creciente inversión y gasto públicos, origen de la ampliación de las funciones estatales, la que también sirvió para apoyar la consolidación del Estado Social de Derecho. Por medio del cual se avalarían jurídicamente las propuestas para fomentar el crecimiento económico, en un contexto en el que se suponía que el mismo tendría un reflejo directo en una mejor distribución del ingreso.

Aunque ello podría parecer simplemente como uno de los objetivos éticos del estado, en ese momento histórico, lograr el equilibrio entre la acumulación privada y un crecimiento que se reflejara en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población era la garantía de estabilidad social y la justificación que el estado necesitaba para intervenir en los procesos económicos.

Sin embargo, esa misma intervención suponía tener un soporte administrativo especial; es decir, se requeriría de un cuerpo de gestión pública que sirviera no sólo como puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales, sino también como el centro de ejecución de las tareas públicas. Las cuales bajo esas circunstancias quedaron agrupadas de la siguiente manera:

Las relacionadas con la instrumentación de programas y estrategias de regulación económica que estaban marcados por la obligación gubernamental tanto de atenuar las etapas depresivas de los ciclos económicos como de crear las condiciones propicias para fortalecer la rentabilidad privada, en una economía de mercado.

Las relacionadas con demandas sociales que se generaban del compromiso implícito del estado por tratar de satisfacer las necesidades de una población rural y urbana en aumento.

Las relacionadas con procesos de transformación política -donde la participación estatal se daba porque el mismo Estado era actor y ejecutor de las alianzas políticas- en los cuales había que mantener la estructura de poder y de clases como condición para la reproducción, en condiciones de estabilidad, del Sistema Político Mexicano.

Las tareas anteriores fueron encaradas por el Estado Mexicano post-revolucionario, a partir del apoyo que le brindaban amplios sectores de la población, con un "nacionalismo" que se manifestaba en el control gubernamental de las actividades económicas de mayor impacto en el crecimiento del producto industrial. Esto daba la apariencia de que si bien el Estado pretendía avanzar en la

industrialización del país también trataba de reducir las tensiones sociales originados en la creación de las condiciones para incrementar la rentabilidad privada.

Esa forma de funcionamiento estatal, donde lo esencial era mantener los equilibrios económicos, políticos y sociales, empujaban a la administración pública a adquirir características estructurales y formas de gestión cada vez más complejas. Y mientras más compromisos asumía el Estado más complicada, en términos de tamaño y funciones, mayor debía ser su base administrativa. De esa forma, al mismo tiempo que se iban creando nuevos órganos de la administración pública también se emitían normas jurídicas nuevas para regular su funcionamiento. Así, surgió un tipo de administración pública que abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.

En un inicio la reglamentación sobre la administración pública se incorporó en la ley fundamental: la Constitución. En ella se estableció que el Congreso Mexicano sería el encargado de determinar el número y las funciones de las diversas Secretarías de Estado. Posteriormente, se promulgaron nuevas leyes -Ley Orgánica del Ministerio Público de 1934, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, entre otras- o se reformaron algunas de las existentes para ir reorganizando, en un proceso de cambios constantes, la rama administrativa pública.

Conforme se suscitaban cambios económicos, políticos o sociales, la estructura de gestión del estado -la administración pública- también sufría modificaciones organizacionales. Ya sea por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva función o encomienda, que traían como resultado el surgimiento de nuevas dependencias y entidades; por la supresión de alguna unidad administrativa ya existente -secretarías, departamentos de estado, organismos semi-autónomos, autónomos y empresas públicas); O, bien por la modificación en los cometidos que a cada elemento de la misma le correspondía atender.

De ahí que en la evolución organizativa de la administración pública se crearon organismos públicos cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna (la Secretaría de Gobernación), la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas (Secretaría de Agricultura y Ganadería), hasta aquellas relacionadas con la atención a los problemas educativos y de salud pública (Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública).

No sólo el sector central fue creciendo sino también el sector público paraestatal. Se diversificó la participación del estado en los distintos sectores

económicos y el número de empresas públicas creció aceleradamente. A ese crecimiento contribuyeron, por una parte, las necesidades del mercado interno y la creciente demanda de bienes y servicios y, por otra, la incapacidad económica, técnica y de vocación capitalista de la burguesía mexicana.³³ Lo que se manifestaba de manera muy clara en la escasez de recursos privados para realizar proyectos de inversión de largo plazo. Tal situación provocó que, en muchos casos, el Estado Mexicano tuviera que encargarse de la realización financiera y técnica de proyectos productivos que involucraban la movilización de grandes montos de capital y largos periodos de maduración, de la adquisición de empresas con problemas financieros y del desarrollo de innovaciones productivas.

En su conjunto, esos aspectos impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública que se atendió con la creación de organismos descentralizados y empresas públicas. Estas se dedicaron a la producción y distribución tanto de bienes de consumo de primera necesidad como a la elaboración de materias primas y de bienes intermedios.

Si la producción pública de bienes e insumos intermedios fue importante para apoyar de manera directa los procesos productivos de las empresas, también se le utilizó para la reducción de costos de las mismas, ya que a través de una política de precios públicos reducidos se lograba bajar los costos de la industria en su conjunto. Esto permitía el incremento artificial de la productividad de la empresa privada mexicana.

De los elementos anteriores se desprende que el crecimiento de todo el aparato de gestión pública, y dado que la meta del Estado fue en todo tiempo consolidar un modelo de desarrollo capitalista, estuvo vinculado a:

- a.- los desequilibrios en la producción y las tensiones sociales que genera un proceso de acumulación de capital vinculado a un crecimiento económico distorsionado, y
- b.- la incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial.

Ambos aspectos fueron determinantes para que el Estado Mexicano se convirtiera en un Estado altamente interventor,³⁴ y dado que su legitimidad

³³ Son diversos los autores que han tocado el tema de la intervención del Estado en los procesos económicos y todos coinciden en señalar que en la mayoría de los casos su participación se debió, en los años sesentas a la intención gubernamental de rescatar negocios privados en quiebra y a la realización de inversiones, en las que dados los altos montos de recursos involucrados no eran ni atractivos ni podían ser realizados por los inversionistas particulares.

³⁴ Como menciona Jeannot Fernando en su trabajo el "*Neoliberalismo Institucional*", no se puede hablar de un Estado de Bienestar en América Latina, ya que éste realmente se implementó en los países de capitalismo maduro. Donde las políticas de gasto público permitieron generar una alta productividad y creciente rentabilidad del capital, y a partir de ello se lograra generar mejores condiciones de vida de las clases trabajadoras. En contraste en países de capitalismo tardío, la acción estatal fue la única fuerza capaz

dependía en gran parte de que se lograra la mejoría en las condiciones de vida de las clases populares, a la ampliación de la estructura de gestión pública siguió una tendencia acelerada en el crecimiento del déficit público.

Bajo esa lógica la administración pública era importante no sólo por su papel en el ejercicio del control del Estado sobre la sociedad o como ejecutora de los programas de asistencia social, sino también, y de manera fundamental, porque logró constituir el espacio de incidencia, en términos económicos, de la acción estatal y el interés individual y colectiva.

Durante cinco décadas la adecuación jurídica de la normatividad destinada a regular las acciones públicas, al mismo tiempo que legitimó, desde el ámbito del Derecho Público, la acción y el creciente intervencionismo estatal, permitió la adaptación de la administración pública a las características de concentración del ingreso que se desprendían del modelo de crecimiento nacional. Pero a finales de la década de los sesentas, y en circunstancias económicas e ideológicas diferentes, se empezó a manifestar una percepción negativa acerca del "tamaño" y de la forma en que se cumplían las "funciones" de la administración pública. Entonces apareció como algo necesario realizar un diagnóstico organizativo de la misma.

Con ese fin se crearon organismos como la Comisión de Administración Pública (1965) y la Dirección General de Estudios Administrativos (1971).³⁵ A estos se les encargó la tarea de elaborar un estudio de las condiciones que guardaba la administración pública. Posteriormente, se habrían de establecer los mecanismos de coordinación y las medidas para lograr el incremento de la productividad de un aparato burocrático público, compuesto por un gran número de organismos con estructuras diferentes y funciones diversas.

Como ya se mencionó éstos habían tomado cuerpo en Secretarías de Estado y Departamentos de Estado, Empresas Públicas, de participación mayoritaria y minoritaria, Fideicomisos Públicos, Organismos Públicos Descentralizados, etc.,³⁶ y

de afrontar la disfracción economía-sociedad, redefiniendo en algunos casos la inserción de la base productiva y, en otros, organizando las demandas sociales y reprimiendo a los grupos opositores a las políticas gubernamentales. Lo que también se hizo evidente en los casos de una viabilidad económica más o menos despejada, interviniendo directamente en ramas productivas rezagadas, sustituyendo la marcada debilidad de la burguesía... donde de manera primordial el Estado se verá en la enorme tarea de administrar la articulación entre la economía y la sociedad.

³⁵ Esta inició sus operaciones el 1o. de febrero de 1971, en sustitución de la Comisión de Administración Pública y procedió a elaborar un marco global de referencia de las actividades públicas y un programa operativo de reforma administrativa.

³⁶ La forma de organizar internamente a cada componente de la administración pública varía dependiendo de sus funciones particulares. Así, por ejemplo, tenemos que las Secretarías de Estado y los Departamentos rigen sus funciones, en su área de competencia por leyes, reglamentos, decretos y acuerdos tomados por el Presidente de la República. En tanto que los organismos públicos descentralizados desarrollan sus actividades a partir del estatuto orgánico -bases de organización, facultades y funciones- que su órgano de

cuyas funciones iban desde la prestación directa de servicios y la producción de bienes hasta actividades relacionadas con la coacción y el control social.

Una vez concluido el diagnóstico se propuso un programa global de reforma administrativa en el que quedaron contempladas una serie de medidas y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazo que permitirían, bajo un proceso de coordinación global, incrementar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los cometidos de la administración pública.

Después de esa evaluación se inició en 1977 la sectorización del sector central y del sector paraestatal. Se organizó el agrupamiento de entidades públicas de funciones afines -productivas, económicas, políticas y sociales- bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. Las dependencias directas del ejecutivo federal se convirtieron en unidades de coordinación sectorial.³⁷ Estas se encargarían de elaborar las propuestas para la modificación de las estructuras y de los sistemas de trabajo de la administración pública como un todo. La meta era lograr que en todos los niveles de la gestión gubernamental se tuvieran los medios operativos que permitieran aprovechar al máximo los recursos con que contaba el estado.

A pesar de los anteriores esfuerzos, y como el crecimiento del aparato de gobierno, en el más amplio sentido, estuvo más relacionado con el objetivo de delinear una estrategia política, que con la intención de contar con organismos capaces de proponer soluciones a los problemas de la sociedad y el país, la administración pública siguió presentando una estructura de funciones confusas, carente de una estrategia de planeación y coordinación integral.³⁸ Sin embargo, cabe aclarar que aún en tal situación la acción desplegada por la administración pública, como mecanismo de ejecución de las acciones gubernamentales, fue eficiente. Ya que por medio del creciente intervencionismo estatal, en la forma de dependencias, organismos descentralizados o entidades públicas, el Estado Mexicano logró el consenso y la cohesión social que le permitieron jugar un papel central en la definición del rumbo y de las características internas de los procesos económicos.³⁹

gobierno expida. En este caso, los integrantes del órgano de gobierno, equivalente al consejo de administración, son designados a través de la coordinación de sector por el titular del poder ejecutivo.

³⁷ PICHARDO PAGAZA Ignacio.- "Introducción a la Administración Pública de México". Pág. 223. Editorial Fondo de Cultura Económica de México.-1995.

³⁸ Sin embargo, también hubo grandes logros. Por ejemplo, los derivados de la participación estatal en la prestación de servicios educativos, de salud pública, en la creación de organismos para la construcción de vivienda popular y el fomento a la creación de infraestructura industrial y urbana.

³⁹ CORDERA Rolando.- "Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica". - En revista EAL, núm. 3, septiembre de 1979.

En ausencia de problemas financieros, el Estado fue capaz de lograr la estabilidad económica y social de largo plazo que se requería para apuntalar la estrategia de desarrollo. Esta se reforzó con acciones destinadas a:

- ❖ La promoción de importantes reformas sociales: derivadas de la garantía expresa de los derechos ciudadanos comprendidos en la Constitución, y apoyadas por la participación estatal en la gestión de servicios de salud, educación, vivienda, producción y distribución de bienes de consumo básico, entre otros.⁴⁰
- ❖ La instrumentación de un esquema de subsidios para la producción: caracterizado, de manera general no sólo la creación de infraestructura industrial y urbana sino también por participación pública en la producción de insumos y bienes intermedios, y por el establecimiento de una política de precios y tarifas orientada a lograr la transferencia de recursos de todos los agentes económicos al sector privado.

En función de las metas que se fijó el Estado para promover un proceso de expansión económica continuo, tuvo que incrementar sensiblemente sus gastos. Pues se debían cubrir los gastos del mantenimiento del aparato de gestión pública - la administración pública en todos sus niveles- que apoyaba las actividades de fomento a la industria, la inversión gubernamental y la instrumentación de programas de beneficio social. Estos egresos pudieron ser cubiertos gracias a condiciones económicas favorables. Estas fueron:

A nivel interno, una situación económica estable en la que la inflación y la paridad cambiaria se mantuvieron controlados, en niveles relativamente reducidos, en tanto que se registraban tasas de crecimiento del producto industrial y agrícola superiores al crecimiento de la población.

A nivel internacional, después de la posguerra, una etapa de auge del capitalismo internacional que se manifestó en el crecimiento de la productividad y del consumo de los principales países desarrollados y, como consecuencia, el incremento en los flujos de comercio internacional. Lo que abrió mercados para los excedentes de la producción nacional.

Así, a la sombra de varias décadas de estabilidad financiera, el Estado pudo ir absorbiendo sin mayores contratiempos la carga económica que le representó el aparato de gestión gubernamental. El que si bien es cierto abultaba los gastos gubernamentales era una de las fuerzas dinámicas que permitía la integración del interés individual y el crecimiento económico.

⁴⁰ Pero, como señala Habermas, el tipo de prestaciones que se hacen y la organización de la seguridad social tiene que ajustarse a la estructura de intercambio, regulado por el dinero y el poder, entre los ámbitos de acción organizados formalmente y sus entornos.

CAPÍTULO III

EL NUEVO CONCEPTO DE ESTADO

Y LA ADMINISTRACION

PUBLICA

La vida actual a nivel mundial exige insertarse en la globalización, pues los Estados que se encuentran con mayores ventajas obligan de cierta manera a los que se encuentran más atrasados a involucrarse en la economía general, de tal manera que se pueda alcanzar una mejor funcionalidad de la productividad de los países, en el supuesto de que se beneficiarán los Estados que adolecen de muchas desventajas, en donde sus ciudadanos se encuentran comúnmente reducidos por cuestiones de atraso tecnológico. Sin embargo, la verdadera finalidad de esto es que los Estados que tienen una mayor economía busquen acrecentarla a través de un comercio internacional donde predominen sus empresas. Esto obliga necesariamente al establecimiento de un nuevo concepto de Administración Pública para los países en vías de desarrollo.

Diversos países del orbe están considerando obsoletos determinados sistemas de función administrativa y los cambios en sus estructuras se ven continuamente en una evolución ágil que se da como consecuencia de la globalización. En México este cambio se ha dado aparentemente de una forma por demás pacífica, el partido que por más de 70 años había detentado el poder, fue vencido electoralmente recientemente.

El nuevo partido en el poder no garantiza un verdadero cambio, cierto, pero se tiene que tomar en cuenta que la exigencia externa obliga a generar un nuevo Estado cuya Administración no se encuentre tan mediatizada, ineficiente y sujeta a caprichos de grupos de poder. El expansionismo de la comercialización está obligando a los funcionarios públicos mexicanos a buscar una nueva alternativa de administración.

3.1 Hacia un nuevo concepto de Estado y del quehacer público

La evolución organizacional y numérica de la administración pública fue también el reflejo de una visión positiva a nivel mundial del papel que el estado debía cumplir en las sociedades. Se asumía que si éste tenía la obligación de fomentar el desarrollo, también debía crear los medios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante transformación.

En la mayoría de países, en primer plano los desarrollados, existía la percepción de que era éticamente deseable y económicamente factible que por medio de las acciones gubernamentales se satisficieran las demandas de amplios grupos de la población que tienen menor capacidad económica para cubrir sus necesidades básicas. En ese ámbito de cosas no era extraño que en países como Inglaterra, Alemania, Francia o los Estados Unidos de Norteamérica, la

administración pública interviniera en la actividad industrial, en la prestación de servicios o en la producción agrícola.⁴¹

La participación estatal en el financiamiento y la ejecución de programas sociales, además de percibirse como algo deseable era al mismo tiempo un medio de legitimación del poder estatal ante las masas. Además también servía de instrumento para ayudar resolver las contradicciones sociales y reducir la brecha entre las capas de la población más poderosas y las masas de pobres. Por ello, el despliegue de acciones públicas para promover el desarrollo económico iba acompañado de programas de asistencia social que aparecían investidas de una connotación progresista. El supuesto implícito en esta idea era que las actividades públicas servían para reducir la explotación de la fuerza de trabajo. Por una parte, si el Estado se encargaba de la asistencia social y de la distribución bienes de consumo popular a precios reducidos contribuía a mejorar la distribución del ingreso y, por otra, con la creación estatal de marcos de regulación económica, además de favorecer la acumulación privada podía atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del mercado.⁴²

Fue principalmente en los países desarrollados donde las políticas de gasto expansivas, basadas en estrategias económicas de corte keynesiano, permitieron mantener la expansión del capital y también apoyar las funciones administrativas del Welfare State. Ello de manera independiente a los posibles desajustes que pudieran generarse en los macroagregados debido a ese gasto público creciente. Aunque en cada país las características internas del proceso de acumulación condicionaban los avances económicos, la gestión pública, que abarcaba las más diversas actividades, había sido uno de los mecanismos de que se había servido el Estado para reducir las etapas depresivas del ciclo económico. Esto se complementó con la instrumentación de políticas fiscales y monetaria expansivas, y el gobierno pudo colocarse por encima de cualquier agente económico en la conducción de la estrategia de desarrollo. La estabilidad económica mundial de la posguerra trajo los recursos necesarios para sostener al Estado benefactor y a su aparato administrativo.

En los años setentas esas condiciones se transformaron radicalmente. La crisis mundial del capitalismo terminaba con 40 años de acumulación intensiva, donde el incremento de los gastos del estado, al irse reduciendo paulatinamente sus ingresos, fue deteriorando rápidamente la capacidad financiera del mismo. Con ello, sus posibilidades para mantener a una gran organización pública, ampliar el consumo y mejorar los niveles de vida de la población se redujeron drásticamente.

⁴¹ Véase el trabajo de Jorge Ruiz Dueñas "Empresa Pública Elementos para el Examen Comparado". En ese trabajo el autor hace un análisis pormenorizado de las características, evolución y reestructuración de las empresas públicas en Italia, Alemania, Brasil, Francia y México, entre otros.

⁴² ARANCIBIA Armando.- "Estado y Economía ante la Crisis Actual en América Latina".- Instituto de Estudios Económicos de América Latina. CIDE. No. 11

En un ambiente recesivo, de creciente proteccionismo, los logros del estado interventor son puestos en duda y la acción pública en el terreno económico, social y político es fuertemente cuestionada. Estos fenómenos marcaron el inicio del abandono de las políticas redistributivas del ingreso y el desmantelamiento de gran parte de la estructura estatal de gestión pública.

Como ya se mencionó, antes de la crisis de los años setentas existía un consenso positivo acerca de los beneficios que generaba la acción gubernamental en su papel de regulador de los procesos económicos- sociales, pero ante la escasez de recursos para sostener los gastos que implicaba la participación del Estado en los procesos productivos y distributivos, una percepción negativa del quehacer público empezó a hacerse evidente. Las políticas monetarias y de gasto expansivas que habían dado sustento financiero al estado interventor iban a ser sustituidas por propuestas radicalmente distintas.

Su novedad sería privilegiar la búsqueda de presupuestos gubernamentales equilibrados y el control de los agregados monetario-financieros. El neoliberalismo que durante décadas había perdido la batalla en el terreno de la conducción de la política económica se encontraba ahora con las condiciones propicias para regresar al escenario económico. El tiempo en el cual había permanecido a la expectativa de la evolución de la economía mundial le permitió ir afinando sus planteamientos económicos y políticos. Se perfeccionó en sus dos facetas: su versión económica, el monetarismo, y, su versión política, el neoconservadurismo. Es decir, el ataque al Estado benefactor vendría desde el terreno económico, en la arena de la política económica, pero también desde el terreno ideológico, marcado por la avanzada de las ideas de la derecha.

El monetarismo retornaba los planteamientos de los economistas clásicos, para quienes el mercado era el mecanismo fundamental de asignación de recursos y la competencia en el mismo una muestra de la libertad individual que debía prevalecer en las sociedades. En el centro de la propuesta monetarista se encontraba el supuesto de que a partir de la libre competencia, los agentes económicos privados en la búsqueda de su propio interés podrían beneficiar a toda la comunidad.

Es decir, propone que es en la lógica propia de los equilibrios mercantiles de largo plazo donde se encuentra la fuente de beneficios sociales, y donde el único agente capaz de romper esos "equilibrios" y de deteriorar la estabilidad económica es el Estado. Por ello el neoliberalismo, en su versión económica, presenta una férrea oposición al intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones.⁴³ En la lógica económica del neoliberalismo, la acción estatal, sobre todo la vinculada a las políticas sociales y a las actividades productivas, es la que no

⁴³ VELÁZQUEZ DELGADO Jorge.- *"La Idea del Socialismo en Ludwig Von-Mises, en El pensamiento austriaco en el exilio"*. - pág.94

permite que el sistema económico por sí mismo se autorregule. Ya que, según su versión, es la intervención del Estado en los problemas coyunturales donde está el origen de los desequilibrios económicos.⁴⁴ Por lo tanto, cualquier acción del Estado, ya sea la implementación de un programa de asistencia social o la producción y prestación de bienes y servicios, es inmediatamente cuestionada.

Para los monetaristas, el desarrollo económico va de la mano de los modelos de eficiencia productiva y económica, y en éstos el Estado y la administración pública sólo deben encargarse de vigilar que las reglas para la participación individual en el mercado sean respetadas. De esa forma queda de manifiesto que será a través de las leyes del mercado como se lleve al cabo, a nivel de toda la sociedad, la asignación óptima de los recursos de la sociedad como un todo. Es decir, se propone que sólo la acción reguladora de las libres fuerzas de la oferta y la demanda puede conducir automáticamente a mayores niveles de desarrollo y de bienestar social.

A partir de los estragos que la crisis de los años setentas provocó sobre el capitalismo mundial, los monetaristas empezaron a cuestionar seriamente la capacidad distributiva y administrativa del Estado, y en cuanto asumieron, como ideólogos y hacedores de la política económica, el manejo de la toma de decisiones en los gobiernos, empezó a privilegiar las políticas de *laissez faire*. Se exigió la reducción de la participación del Estado en las actividades económicas y se empezaron a aplicar programas económicos caracterizados por la rigurosidad monetaria y el control de la demanda efectiva.

La variante política del neoliberalismo, el neoconservadurismo, tomó como bandera un discurso marcado por una férrea crítica a los procesos sociales colectivizantes que generó el Estado de bienestar. En los cuales, según los neoconservadores, el individuo y su "fuerza libertaria" terminarían por diluirse. En el caso extremo se llegó a señalar que el único valor estatal estaba en su capacidad para imponer un sistema de justicia definitiva, donde no se permite a nadie imponer algún otro juicio o sistema jurídico ejecutivo.⁴⁵ Para el neoconservadurismo, uno de los principales fallos del estado de bienestar era la democracia, ya que el resultado de las decisiones colectivas que se tomaban para sustentarla se encontraban por debajo del óptimo,⁴⁶ que se podía alcanzar si en el mercado prevalecieran, sobre las decisiones de la mayoría, las decisiones individuales.

Es decir, para los neoconservadores el costo político de la acción del gobierno era que al adoptar un método colectivo de toma de decisiones se anulaba la iniciativa individual de los agentes privados. Esto, según los neoconservadores, provoca que el punto de vista de la minoría se diluya en la "masa" y se pierda la

⁴⁴ GUILLÉN ROMO Héctor.- "*Orígenes de la Crisis en México 1940-1982*".- pág. 23

⁴⁵ RAWLS John.- "*Teoría de la Justicia Redistributiva*".- pág. 73

⁴⁶ TULLOCK Gordon.- "*Los Motivos del Voto*".- Prólogo XXVIII. 1979. pág. 85

iniciativa y el interés privado por satisfacer las demandas del público. Inclusive plantean que aún ante las externalidades y de, más fallos del mercado, el papel del gobierno no se justifica si dicha intervención propiciara mayores distorsiones que las generadas por el mercado mismo.⁴⁷

El problema inmediato de esta propuesta, y que pone a la vista el matiz ideológico del neoconservadurismo, es quién o con qué criterios se determina la magnitud de esas distorsiones. En el caso particular de la administración pública, el neoliberalismo propone reducir su papel al de encargada del procesamiento de las demandas colectivas, bajo el supuesto de que el fin de la acción gubernamental debe ser la vigilancia y la aplicación de las normas que garanticen el equilibrio de los mercados y no la prestación de servicios de apoyo social.

Para esta corriente ideológica la legitimidad del estado -y de la administración pública- se encuentra en la limitación al ejercicio de su poder sobre los individuos. Y para ello, propone se lleve al cabo una doble refuncionalización del Estado.

- ❖ Primero, reduciendo su participación directa en la economía y transfiriendo los activos públicos al capital privado, lo que permitiría la racionalización de las acciones del gobierno.
- ❖ Segundo, eliminado las políticas redistributivas del ingreso -base de los programas de beneficio social- que habían creado una gran masa de grupos de interés político que podían ejercer cierta presión sobre el propio estado.

A partir de la segunda mitad de los años setentas la propuesta de neoliberalismo, en sus versiones económica y política, se presentó a sí misma como la única alternativa para aminorar los estragos de la crisis y reactivar el funcionamiento del capitalismo a nivel mundial. Había llegado el momento para que el Estado Interventor y el Estado Benefactor⁴⁸ cedieran su lugar al Estado Neoliberal.

Como ya se mencionó, el neoliberalismo, que había perdido terreno frente a las políticas keynesianas de redistribución del ingreso, sobre las que se había sustentado el Estado de Bienestar, había pasado varios lustros afinando teóricamente sus planteamientos acerca de las capacidades del mercado para lograr una adecuada asignación de recursos, en espera del momento oportuno para

⁴⁷ Ídem.- pág. 89.

⁴⁸ La diferencia entre el Estado Interventor y el Estado Benefactor es, siguiendo a Jannot, que el primero se dio en países en los que la burguesía ha sido secularmente incapaz de conducir la estrategia de desarrollo, en tanto que el segundo fue un apoyo al proceso de valorización del capital en las naciones del capitalismo maduro. En éstas el Estado, a través del gobierno y de las políticas de gasto público, fue ampliando las posibilidades para la movilización en la escala social, a través de mejorar las condiciones de acceso de la población a los satisfactores y permitiendo la incidencia de las demandas sociales en la ejecución de los programas públicos de beneficio social.

entrar a escena. La crisis del capitalismo y la recesión mundial de la década de los setentas y los ochentas señalaron que ese momento había llegado.

3.2 La Administración Pública en un Estado Moderno: el caso mexicano.

Si en los países desarrollados fue donde se tuvo la máxima expresión del Estado Benefactor, fue también en ellos donde se iniciaron los primeros esfuerzos para desmantelar al mismo "Welfare State"⁴⁹. Desde el Neoconservadurismo, cara política del neoliberalismo, se hacía hincapié en la ineficiencia de la democracia para resolver las crecientes demandas sociales, a las que había dado origen el Estado Benefactor y, por lo tanto, proponía la sustitución de la regulación económica basada en el intervencionismo estatal por la regulación del mercado basada en la racionalidad económica.

Sus planteamientos estaban referidos de manera especial a que ni siquiera la apariencia de legitimidad de la democracia daba al Estado Interventor o Benefactor la calidad moral para determinar los objetivos sociales que debían perseguirse. Ya que la determinación de tales objetivos y su consecución implicaba, en la mayoría de los casos, hacer uso de la coerción y violar los derechos de los individuos.⁵⁰

En los diagnósticos que se hicieron sobre los desequilibrios económicos de finales de los setentas, se señalaba que la crisis había tenido su origen en el excesivo gasto de gobierno y en el escaso control que se había dado al crecimiento de la oferta monetaria. Por lo que el monetarismo, representante de las políticas de austeridad económica, se autopresentaba como el indicado para encargarse de la conducción de la política económica.

Por otra parte, y dado que, según el neoliberalismo, los individuos son iguales y tienen las mismas posibilidades para incrementar su "utilidad individual", se hacía innecesario un gran aparato de gobierno, pues mercado proporciona los medios adecuados para que las que los individuos satisfagan de manera óptima sus necesidades. De ahí que la estructura administrativa del Estado debía reducirse hasta el nivel en que pudiera encargarse del buen funcionamiento de las relaciones mercantiles.

⁴⁹ Con la "*Revolución Conservadora*" en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica, y el retroceso de la Social-Democracia en Europa se inició la estructuración de modelos de crecimiento en los cuales el Estado dejaba de ser el motor del crecimiento y se le colocaba en el papel de regulador en el quehacer económico. De esa manera comienza a desmantelarse una parte importante de la Administración Pública. Tanto en lo relacionado a las empresas productivas, como a los programas sociales relacionados los subsidios a la producción y al consumo popular.

⁵⁰ Véanse las contribuciones que a través de sus diferentes propuestas han hecho al debate sobre el Estado, desde la filosofía política, Frederick Hayek, Robert Nozick y Francis Fukuyama, por mencionar algunos estudiosos en esta área.

En ese ambiente de crisis económica e ideológica, es que países como Inglaterra, USA, Francia e Italia inician importantes programas de redimensionamiento de la administración pública y de saneamiento de las finanzas gubernamentales. En esos programas se incluyeron desde la venta de grandes conglomerados industriales del Estado, hasta el retiro de los subsidios a la producción y al consumo y la cancelación de programas de asistencia social.

Las naciones de menor desarrollo también sufrieron las consecuencias de la crisis económica de los años setentas y ochentas, las que se transmitieron "de inmediato del centro a la periferia o tercer mundo, a través de los crecientes déficits de la balanza de pagos"⁵¹. Por lo tanto, en estos países también se impusieron los modelos económicos basados en las propuestas de la corriente neoliberal. A nivel local y una vez en el poder los neoliberales, articularon una campaña ideológica encaminada a convencer a la población de que las propuestas de austeridad económica eran la mejor y única salida a la crisis.

En el caso particular de nuestro país, la crisis también se atribuyó al creciente gasto público y a la participación del Estado en la economía. Se propuso que su solución vendría de la aplicación de estrictos controles económicos, que permitirían reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios. Los mecanismos de corrección del ajuste económico se realizarían mediante la definición del stock de moneda compatible con un menor crecimiento de la economía.

De ahí que deberían reducirse los gastos e incrementarse los ingresos públicos. Y como la administración pública representaba ahora una carga "onerosa" para las finanzas gubernamentales, debería ser sometida a un proceso de reestructuración. Se estableció que en adelante el aparato de gestión pública sólo debería de contar con aquellos organismos que le permitieran, bajo un esquema de eficiencia y racionalidad económica, actuar como el cuerpo de apoyo para la ejecución de planeación y el control del gasto público.

En la primera parte de este trabajo se expusieron las causas que originaron la ampliación de las funciones económicas y políticas estatales. Se precisó también como la ejecución de las mismas requirió de un aparato organizativo y de gestión pública que tomó cuerpo en la creación de un grupo de entidades y dependencias públicas dedicadas a la atención de las demandas de la población y a la regulación económica. De igual manera se mencionó cómo la administración pública -sector central y sector paraestatal- se fue reorganizando a partir de las transformaciones políticas, económicas y sociales que surgían y debían atenderse.

Una vez señalado lo anterior y considerando las particularidades que fue asumiendo la intervención del estado en la economía podemos quedar a salvo de

⁵¹ GUNDER Frank. *"Crisis de Ideología e Ideología de la crisis, en Dinámica de la crisis global"*. - pág. 147.

caer en reduccionismos económicos, que colocan al estado en papel de mero instrumento dedicado a la consecución de intereses de la clase dominante⁵², para poder realizar un análisis más objetivo sobre las capacidades y limitaciones del Estado Mexicano en la ejecución de los cometidos públicos. Tomando en cuenta que si bien es cierto que el funcionamiento de la administración pública está condicionado por una estructura económica y de clases determinada, las transformaciones económico-sociales modifican la correlación de fuerzas existentes entre los diferentes sectores sociales y ello le confiere al Estado, y a su aparato de gestión gubernamental, cierto grado de independencia para actuar.

Tomando en cuenta lo anterior y en un contexto económico favorable, caracterizado por la estabilidad financiera y el acelerado crecimiento económico, fue que desde la década de los treinta y hasta fines de la década de los sesentas, el Estado Mexicano pudo ser el elemento dinamizador de la estrategia de crecimiento económico, en la que una parte importante de los esfuerzos públicos estuvieron encaminados a promover la satisfacción de las demandas populares.

Sin embargo, la crisis económica provocó una importante reducción en los flujos de recursos hacia el país, lo que creó las condiciones ideológicas propicias para que las estrategias de tipo neoliberal también se aplicaran localmente. Y con ello se inició una de las reformas de administración pública más radicales. En 1982, se empezó la redefinición cuantitativa y cualitativa tanto de la naturaleza del Estado como de la Administración Pública en México.

Se propuso que la satisfacción de las demandas sociales y las tareas orientadas a mantener la cohesión social deberían realizarse en función de ciertas políticas públicas. En las cuales, por lo menos en teoría, la intervención estatal estaría limitada a los instrumentos y mecanismos que a sus ingresos correspondan, y con el claro objetivo de participar en proyectos y servicios que incrementen la productividad y la rentabilidad social como un todo. Es decir, en lo consecutivo la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas.

En el terreno de la política económica, su buscó aminorar los desequilibrios en el sector externo, las finanzas públicas y la inflación. Bajo un esquema de restricciones monetarias, alcanzar esas metas implicó la cancelación de programas y partidas presupuestales para atender programas de salud, vivienda, educación, infraestructura, etc. En los últimos años de la década pasada, la modernización económica, y la reestructuración de las funciones de la administración pública, se enmarcaron dentro de otra reforma del estado y de su nueva ideología: el liberalismo social, cuya tesis central era la de alcanzar un desarrollo económico viable, en el que debería existir una clara complementariedad entre el quehacer público y el privado.

⁵² N. Poulanzas *"Introducción al Estudio de la Hegemonía del Estado"*. México. Cuadernos del Pasado y Presente. No.48.

Nuestra versión del neoliberalismo, el liberalismo social, proponía que para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo se requería de la complementariedad entre un estado reformado y un mercado eficiente.⁵³ El primero debería asumir sus funciones limitando su campo de acción, es decir, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando a los agentes económicos privados la mayor contribución directa a la inversión global. Respecto al segundo, los mecanismos de regulación automática del mercado aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social.⁵⁴

En términos de esa propuesta, el Estado Mexicano debería encargar a su administración pública lo relacionado con el desarrollo regional y urbano, la impartición de justicia y la prestación de los apoyos necesarios para el fomento a la inversión privada. Los cuales estaban enfocados, como en los viejos tiempos, al financiamiento de las actividades privadas y a la desregulación económica.

Aunque el liberalismo social trataba de diferenciarse del neoliberalismo, en esencia también buscaba la creación de una estructura económica en la que la toma de decisiones y la asignación de recursos se llevara al cabo mediante los mecanismos del mercado. La visión pragmática del liberalismo social acerca del papel del Estado y de la administración pública, omite considerar el importante papel que han jugado el estado y su administración pública no sólo en el proceso de

⁵³ VILLARREAL René.- *"Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la Era del Capitalismo Posmoderno"*. pág. 217.

⁵⁴ Resultado de varios años de ajuste económico, se deterioró el nivel de vida de la población más pobre, induciendo la pérdida de una buena parte del capital político del gobierno. El Estado tomó la decisión de crear la Secretaría de Desarrollo Social y el Programa Nacional de Solidaridad, los que quedaron ubicados dentro de la estrategia gubernamental orientada a rehacer el apoyo social que requería la instrumentación del programa económico del Liberalismo Social. A la primera, se le encomendaron tareas relacionadas con cinco áreas de actividad: desarrollo regional, desarrollo urbano, vivienda, ecología y atención a grupos indígenas. Esta Secretaría debería de encargarse de la promoción de un desarrollo social integral, en el que las actividades económicas deberían caracterizarse por el mantenimiento de los equilibrios ecológicos, y donde los beneficiarios de las obras y proyectos públicos deberían participar en la realización de los mismos. El programa central de la política de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) inició sus operaciones el 2 de diciembre de 1988 y su objetivo general era el de combatir la migración social y la pobreza extrema en las comunidades indígenas y en las colonias populares. Para sostener los gastos del programa se recurrió a partidas presupuestales especiales, originadas en el superávit público que se obtuvo en la primera parte de la administración pasada.

Con esos recursos se apoyaron proyectos productivos comunitarios, la construcción de drenajes, escuelas, centros de abasto, alumbrado, etc. Esas obras se realizaron en regiones y entidades deprimidas económicamente como en el Istmo de Tehuantepec, la Costa de Oaxaca y Michoacán, en la meseta Purepecha, Norte de Puebla, Chiapas, Huasteca Potosina y Centro de Coahuila. Uno de los puntos a resaltar es que con la Sedesol y el Pronasol el Estado Mexicano trataba no sólo de beneficiar a la población, sino más aún de recuperar parte del apoyo político de las clases populares, que la crisis le había restado. En condiciones de inestabilidad financiera, crisis aguda y grave deterioro de las finanzas públicas, aún sin contar los rompimientos políticos de la clase en el poder, es casi un hecho la desaparición si no del Pronasol sí del sustento ideológico con que nació.

cohesión social sino más aún en la instrumentación de la estrategia de crecimiento económico.

Aunque se plantea que la nueva configuración social requiere de una administración pública diferente, donde los individuos tengan mayores posibilidades para participar en la toma de decisiones, la realidad reciente ha mostrado que ni un Estado más pequeño ni una Administración Pública reducida son suficientes para resolver los problemas de un país que no acaba de encontrar la senda del desarrollo. El problema del Estado ahora consiste en cómo, a partir de una estructura gubernamental que busca la eficiencia operativa y financiera, enfrentar las necesidades de una población para la que el mercado ha sido incapaz de proporcionar los mínimos de bienestar.

Los últimos años de modernización del Estado y de administración pública han abierto muchas más interrogantes de las que había, cuando se proclamó que la reestructuración del aparato de gobierno reportaría importantes beneficios a la sociedad. En adelante gobernar será más difícil, ya que no se podrá culpar de los problemas económicos del país ni a un Estado hipertrófico ni a su Administración Pública.

En resumen la evolución, de la administración pública estuvo directamente ligada al problema del Estado y a sus cambios en determinadas circunstancias históricas, económicas e ideológicas. Por ello durante muchos años no sólo a nivel local sino también en muchos países desarrollados, la tendencia a mantener grandes estructuras de administración pública se vio como algo necesario e inherente al propio proceso de desarrollo.

Sin embargo, después de cuatro décadas de expansión económica continua, la crisis económico-financiera de finales de los años setentas propició el "resurgimiento" de posturas teórico-ideológicas opuestas a las que justificaron la constitución de grandes aparatos de gestión gubernamental. En lo consecutivo habría que realizar importantes ajustes a los gastos del Estado que implicarían la cancelación de funciones y actividades públicas.

En nuestro país, desde 1982, se asumió esa misma postura y se inició el proceso de redimensionamiento de la administración pública. Siendo el sector paraestatal donde la modernización ha llevado al mismo a su casi desaparición. La última versión sobre la modernización del Estado Mexicano, el liberalismo social, pretendió separarse de su pariente cercano el neoliberalismo, pero en esencia siguió los mismos postulados de éste, es decir, privilegiar la acción privada sobre la acción pública en todos los aspectos de la vida económica y social. Aunque en otras latitudes ese esquema ya ha mostrado serios signos de agotamiento, parece ser que en nuestro caso todavía habrá de pasar algún tiempo para que se reconsideren los beneficios del Estado Interventor. En este sentido, la profundización de las

diferencias económicas y de los conflictos sociales internos serán los llamados a poner fin a una transformación económica, que más que buscar la reestructuración a ultranza del Estado y de su Administración Pública debería crear las condiciones para que la misma cubriera de manera eficiente su papel como el centro de ejecución de las tareas de gobierno destinadas a promover el bienestar de la población más desprotegida.

3.3 REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, decretada por el Congreso de los Estados Unidos, durante el gobierno de José López Portillo, establece las bases de Organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal y se encuentra constituida por tres títulos con sus respectivos capítulos que van del artículo 1º al 50. Su Título Primero define la estructura gubernamental en los siguientes términos:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integraran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

El Título Segundo establece las atribuciones generales de las Entidades y las Dependencias que integran el aparato gubernamental, Es decir, cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que se les estarán jerárquicamente subordinados.

Las Secretarías de Estado y los departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que se fije el Ejecutivo Federal.

Cuando en alguna Secretaría de Estado o departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, está tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Así, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- SECRETARIA DE GOBERNACION.
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.
- SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.
- SECRETARIA DE MARINA.
- SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
- SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.
- SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES.
- SECRETARIA DE ENERGIA.
- SECRETARIA DE ECONOMIA.
- SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
- SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.
- SECRETARIA DE SALUD.
- SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
- SECRETARIA DE TURISMO.
- CONSEJERIA JURIDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

El Título Tercero define a las entidades paraestatales, de la siguiente manera.

- ❖ Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.
- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:
 - Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
 - Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que disponga las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las Coordinadoras de Sector.

La Ley ha sido reformada, adicionada y se le han derogado diversas disposiciones por decretos que el Ejecutivo o los Legisladores han considerado necesario realizar para hacerla acorde al proyecto de nación que en su momento se cree conveniente.

El último decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se realizó el 30 de noviembre de 2000, cuyo principal propósito es adecuar el marco institucional y sectorial para la nueva administración y, como aspectos relevantes se crea la Secretaría de Seguridad Pública, se convierte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a Secretaría de Economía; se separa el área de Pesca de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, incorporándose a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, quien a su vez absorbe los asuntos relacionados con la alimentación; la Secretaría de Gobernación se reestructura profundamente.

3.4 LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO

Esta es una ley reglamentaria que cumple lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Está estructurada por 6 capítulos que contienen 68 artículos con 8 más transitorios. Su objetivo principal es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Estas modificaciones han aparecido publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, del 25 de mayo de 1992, del 28 de diciembre de 1994, del 19 de diciembre de 1995, del 15 de mayo de 1996, del 24 de diciembre de 1996, del 4 de diciembre de 1997, del 4 de enero de 1999 y del 18 de mayo de 1999.

3.4.1 Antecedentes

El 25 de abril de 1986, se reformó la ley federal de empresas paraestatales cuya vigencia se remonta por lo menos 15 años atrás. La nueva Ley señala algunos aspectos importantes que se deben tener en cuenta, en el contexto de la función pública, considerando tres elementos importantes:

- ◊ Primero, precisa de una manera mucho más clara que la Ley anterior, el ámbito de responsabilidad de los funcionarios y de la función pública;
- ◊ En segundo lugar, se contemplan diversos ordenamientos jurídicos que sientan las bases para analizar la función pública desde una perspectiva contextualizada en la dinámica social y política de México;
- ◊ Y en tercer lugar, se precisan las atribuciones y responsabilidades en el marco de las nuevas legislaciones nacionales que se perfilaron en el marco de la reforma del Estado iniciada en 1994.

3.4.2 Estructura actual

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid H., el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la cual se compone de seis capítulos, que van del Art. 1º. Al Art. 68º.

El Primer Capítulo que comprende del Art. 1º. Al Art. 13º, se refiere a las Disposiciones Generales y hace mención de lo siguiente:

La presente ley tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales. Estas entidades son determinadas por la ley orgánica de la administración pública federal y se componen por sistema financiero, organismos de estructura análoga como el IMSS, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, etc. y las demás entidades que además de órgano de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes.

Las entidades paraestatales correspondientes al D.F. quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley.

Los titulares de las Secretarías de Estado o departamentos administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecerán políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente.

La coordinadora de sector conjuntamente con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación harán compatibles los

requerimientos de información que se demanden a las dependencias y entidades paraestatales.

Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señaladas en sus programas. Anualmente en el Diario Oficial de la Federación se publicará la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración Pública federal.

La infracción a esta Ley serán sancionadas en los términos que legalmente correspondan atendiendo al régimen de responsabilidades de los servidores Públicos federales.

El Capítulo II habla de los Organismos Descentralizados, abarcando 2 secciones que comprenden del Art. 14°. Al 27°.

Sección A: Constitución, Organización y Funcionamiento.

Esta sección va del Art. 14°. Al 23° y hace referencia a los Organismos descentralizados donde dice que estos organismos son las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y tienen como objeto realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La administración de los organismos descentralizados está a cargo de un órgano de Gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y su director general.

El órgano de gobierno estará integrado por no menos de 5 ni más de 15 miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular del coordinador de sector y el cargo de miembro del órgano de gobierno no podrá desempeñarse por medio de representantes.

El director general será designado por el Presidente de la República o a través del coordinador de sector. La persona nombrada tendrá que reunir los requisitos: ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estén en plena goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

El órgano de gobierno se reunirá por los menos 4 veces al año.

Sección B: Registros Públicos de Organismos Descentralizados; que va del Art. 23°. Al 27°.

Los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- En el registro Público de Organismos descentralizados deberán inscribirse:
- El estatuto orgánico y su reformas o modificaciones.
 - Los nombramientos de los integrantes del órgano de gobierno.
 - Los poderes generales y sus revocaciones.
 - El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la dependencia coordinadora.

Procederá la cancelación de las inscripciones en el registro público de los Organismos Descentralizados, en el caso de su extinción una vez que haya concluido su liquidación.

Capítulo III: De las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; comprende del Art. 28°. Al 39°.

Las empresas de participación estatal mayoritaria las determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y no tienen el carácter de entidades paraestatales las Sociedades Mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital.

Las empresas en que participen de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del Art. 6°. de este ordenamiento, la organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consigna en este ordenamiento.

Para la designación, facultades, operación y responsabilidades de los órganos de administración y dirección; autonomía de gestión, y demás normas sobre el desarrollo y operación de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de las disposiciones que sobre el particular existan en los estatutos o legislación correspondiente a su forma societaria, será aplicables en lo que sean compatibles, los Capítulos II Sección A y V de esta Ley.

La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.

Capítulo IV: De los Fideicomisos Públicos. Comprende del Art. 40°. Al 45°.

Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

En los contratos de los fideicomisos a que se refiere el Art. 40, se deberán precisar las facultades especiales, indicando, en todo caso, cuáles asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

Capítulo V. Desarrollo y Operación. Art. 46 al 59.

Las entidades paraestatales para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan de Nacional de Desarrollo, a los Programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados.

El programa institucional constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad. En la formulación de sus presupuestos, la entidad paraestatal se sujetará a los lineamientos que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a los lineamientos específicos que defina la coordinadora del sector.

Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

- Establecer congruencia entre los programas sectoriales y las políticas generales.
- Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, en los términos de la legislación aplicable.
- Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento.
- Autorizar la creación de Comités de apoyo. Etc.

Capítulo VI Del control y Evaluación. Art. 60 al 68

La responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados se ajustará a los siguientes lineamientos:

- los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados
- Los directores generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios.
- Los demás servidores públicos del organismo responderán sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación. Incorporarán los órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esta secretaría podrá realizar visitas y auditorías a las

entidades paraestatales, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control.

Esta Ley ha tenido en los últimos años 5 reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986, en el Diario Oficial de la Federación del 24 de julio de 1992, en el D.O.F. del 24 de diciembre de 1996 y en el D.O.F. del 23 de enero de 1998.

En resumen se establece la sujeción de las relaciones de todas aquellas dependencias del poder ejecutivo federal que deben ser cumplidas en base a las disposiciones de dicha ley, pudiéndose concretarse en los siguientes términos:

El capítulo I de Las Disposiciones Generales contiene todo lo relacionado con los objetivos de la mencionada ley, también define lo que son las entidades paraestatales y lo que debe entenderse por éstas. Hace mención de la libertad que tienen de organizar estos organismos para regirse de acuerdo a sus propios estatutos y bajo este criterio faculta a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos a establecer políticas de desarrollo, coordinación, programación y presupuesto, así como otras atribuciones.

De la misma manera establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría de la Federación para incluir miembros en los órganos de gobierno de esas entidades para la vigilancia de su administración y la obligación de éstas de proporcionar la información que requieran las otras entidades y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

En este capítulo también se le otorga autonomía, pero con sujeción a las disposiciones de control establecidos en esta ley, así como la publicación anual de los resultados de sus actividades y las infracciones a las que pueden estar sujetas.

El capítulo II se divide en dos secciones, la A, De Los Organismos Descentralizados y en esta se encuentra todo lo relacionado con la constitución, organización y funcionamiento de los mencionados organismos. En ella se define lo que son, su función y la forma en que están integrados. Una parte importante de esta sección es que se hace mención que los organismos descentralizados son creados precisamente por necesidades de delegación de autoridad, organización, desarrollo y función, dentro de las obligaciones del Poder Ejecutivo Federal para así auxiliarse en la ejecución de las acciones propias de su investidura y de esta manera cumplir con la función administrativa que le corresponde y en su caso, lograr el desarrollo de ciertas áreas o sectores de la sociedad o de la economía del país.

Bajo esta prerrogativa es que también se faculta al ejecutivo federal la designación de directores generales. En este apartado se hace mención sobre las facultades y obligaciones de esos directores, la acreditación de facultades, etc.

En la sección B Del Registro Público de Organismos Descentralizados se contempla la obligación del registro y de las condiciones que deben cumplirse para ese registro y la Expedición de certificaciones; así como el procedimiento que debe seguirse en caso de liquidación de estas instituciones.

El capítulo III, De Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, hace mención a todo lo relacionado con todas aquellas empresas que en su operación establecen participación temporal o definitiva de capitales privados; sobre la forma en que estos deben ser organizados, administrados y vigilados.

El capítulo IV, De los Fideicomisos Públicos, precisa con detenimiento en 6 artículos las formas en que deben regirse dichas instituciones; así como su organización, dirección y aquellos aspectos que les permiten funcionar de forma adecuada para el cumplimiento de su fin.

El capítulo V maneja todo lo relacionado con el desarrollo y operación de las empresas paraestatales, este es el más amplio de los capítulos, pues en el se definen muchos aspectos de la constitución de sus órganos de gobierno, las facultades de sus directores, sus obligaciones para con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de los objetivos que deben alcanzar; la definición de las áreas a las cuales se dedicaran. También hace referencia a las políticas de desarrollo, etc.

En el capítulo VI Del Control y Evaluación, se establece la obligación de crear un órgano de vigilancia perteneciente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. De tal forma que se pueda tener una evaluación que permita establecer la funcionalidad de estas entidades. Establece en este capítulo la responsabilidad de los mencionados órganos para ejercer un control y los faculta para ser parte integral de la estructura del órgano descentralizado. También se establece que estos órganos reporten a la Secretaría de la Contraloría los resultados de sus observaciones de tal manera que se pueda establecer una mejor y más eficaz vigilancia sobre las entidades paraestatales.

Cabe hacer mención que la última reforma fue realizada fue el jueves 4 de Enero de 2001 y que aparece en el Diario Oficial de la Federación, afectándose el artículo 5° que decía:

“El instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguro y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguro Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de

estructura análoga que hubiere se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a funcionamiento, operación, desarrollo y control, en el que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

Aquellas entidades que además de órganos de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a sus órganos especiales de acuerdo a sus leyes o ordenamientos relativos."

A quedar:

"Artículo 5º.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente ley."

3.4.3 Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Como es de suponerse, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales cuenta con un reglamento que al igual que la ley, se encuentra estructurado por VI capítulos, todos ellos hacen también mención a Las Disposiciones Generales, La Constitución y Extensión de las Entidades; Las Obligaciones de los Titulares de las Entidades; De los Órganos de Gobierno; De la Forma en que Deben Operar las Entidades y de su Vigilancia, control y evaluación.

En realidad, el reglamento no es más que un complemento de la misma ley que sirve como extensión de la misma y que busca facilitar la comprensión de la mencionada ley a quienes de alguna manera se encuentran compenetrados en dicha función organizativa.

La Ley Federal para las Entidades Paraestatales y su Reglamento no tienen un antecedente remoto si se toma en cuenta que es a partir de 1910 que el Estado tiene el control de la Nación después de la Revolución Mexicana. Esta preocupación de ejercer un control sobre las formas de conducción y regulación de los organismos administrados por el Estado se ha dado en las últimas décadas, sobre

todo, posteriormente a los acontecimientos de 1968 y 1972, donde la población ha surgido con mayor embate y se puede mencionar que ha exigido paulatinamente un cambio de conducta a los administradores públicos y obligado el partido en el poder a ceder su hegemonía.

Los elementos jurídicos que regulan tanto la Ley Federal para las Entidades Paraestatales y su correspondiente Reglamento, como se puede observar, son precisos, determinan tanto las funciones como los lineamientos a seguir tanto por parte del Estado para con estos organismos como de los mismos funcionarios que las dirigen; precisando las funciones que estos organismos deben ejercer. Sin embargo, en la práctica bien sabemos que existió una clara violación a estas leyes, ya que muchos funcionarios públicos usaron más la fuerza de su poder para controlar las formas de funcionamiento de las empresas del Estado y que sirvieran a sus intereses personales y al partido en el poder, en vez de ejercer una real administración que diera como resultado el ejercicio de una economía sustentable cuya finalidad sería alcanzar el desarrollo conjunto de la nación.

A continuación se hace una apretada síntesis del contenido del **Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales**:

Capítulo I. Art. 1º. Al 4º. Disposiciones Generales.

Para los efectos de este reglamento se entenderá por:

- ley: la ley federal de las Entidades Paraestatales.
- Órgano de Gobierno: los consejos de administración, juntas directivas o de gobierno, Comités Técnicos o sus equivalentes
- Entidades paraestatales: las que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la administración Pública Federal
- Titulares de las Entidades: sus directores generales o equivalentes.

Capítulo II. Art. 5º. al 13º. De la constitución y extinción de las entidades.

Para la constitución de las entidades paraestatales se requerirá, además, el dictamen favorable de la Comisión intersecretarial de Gasto Financiamiento y, en el caso de desincorporaciones, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Para la extinción de un organismo descentralizado, la coordinadora sectorial, según determine la Ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador.

Capítulo III. Art. 14º. Al 15º. De los titulares de las entidades.

Los titulares de las entidades paraestatales, con el objeto de garantizar que la conducción de éstas se sustente en criterios de eficiencia, eficacia y productividad, y de alcanzar las metas y objetivos de los programas institucionales respectivos, deberán instrumentar y ejecutar en sus términos los acuerdos que dicte el órgano de gobierno; cumplir con las disposiciones aplicables; establecer indicadores de gestión y sistemas adecuados de operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación de las operaciones de la entidad.

Capítulo IV. Art. 16 al 21. Del órgano de gobierno.

Serán miembros del órgano de gobierno:

- *El presidente del mismo
- *Los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto
- *Los representantes de las dependencias o entidades.
- *Los representantes de los sectores privado o social. .

Se reunirán una vez cada tres meses, la convocatoria de reunión deberá ir acompañada de una orden del día y de la documentación correspondiente. Todos los miembros del órgano de gobierno deberán emitir su voto sobre los asuntos que se desahoguen en las sesiones respectivas, salvo que se encuentren impedidos para ello en cuyo caso el interesado hará valer tal circunstancia, lo cual se asentará en el acta respectiva.

Capítulo V. Art. 22 al 28. De la operación de las entidades.

La operación de las entidades paraestatales se regirá por los programas sectoriales en cuya elaboración participen, y en su caso, por los programas institucionales que las mismas formulen y aprueben sus órganos de gobierno, en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Para la ejecución de los programas las entidades elaborarán programas anuales, a partir de los cuales deberán integrarse los proyectos de presupuestos anual respectivos.

Capítulo VI. Art. 29 al 34. De la vigilancia, control y evaluación.

El órgano de vigilancia de las entidades paraestatales estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La evaluación deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas distinguiendo, en los términos de este artículo, las entidades del servicio institucional de las empresas públicas.

El órgano interno de control, tendrá acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad y mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita.

El reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se reformó en dos ocasiones. Estas se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 1990 y en el D.O.F. del 7 de abril de 1995.

CAPITULO IV

RESPONSABILIDADES

ADMINISTRATIVAS

DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

EN EL MARCO DEL TITULO IV

DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Y SU LEY REGLAMENTARIA.

La Responsabilidad Administrativa del Servidor Público es materia de especial interés en este estudio, responsabilidad que como ya se ha indicado, tiene por objeto sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la Administración Pública. La sanción se origina por la inobservancia de los deberes inherentes a la calidad que tiene el Servidor Público como tal, la cual se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado, que le permite sancionar a sus propios servidores.

El criterio general considera la distinción entre funcionarios y empleados con base a la duración del empleo, mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente; o bien en la forma retributiva de sus percepciones. Esto es porque se ha considerado siempre que los funcionarios públicos son los que tienen el poder de decidir y ordenar, mientras que los empleados funcionan como meros ejecutores. "El funcionario es aquel que tiene señaladas sus funciones en la Constitución, mientras que el empleado las tiene en los reglamentos. En sí, en el funcionario se supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, crea una relación externa para dar al titular un carácter representativo."⁵⁵ Sin embargo, la Ley supone que, funcionarios y empleados sin distinción quedan sujetos a las sanciones aplicables por faltas administrativas que estén en detrimento de la Administración Pública. De ahí que resulta importante analizar las responsabilidades administrativas.

4.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad vista desde el ámbito de la Administración Pública conlleva necesariamente a una contemplación más comprometida, pues los autores como Rafael Bielsa considera que: "nace de la trasgresión de una obligación administrativa de un deber impuesto a un funcionario o a un empleado".⁵⁶ Reafirmando esta definición, Gabino Fraga la establece como: "Responsabilidad Administrativa es la que nace de la trasgresión de una obligación administrativa como la que tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones. Esa responsabilidad puede en algunos casos, traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, en otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración."⁵⁷

Por su parte, Rogelio Moreno Rodríguez en su vocabulario de derecho y Ciencias Sociales, explica que responsabilidad "... es la que surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas de toda clase en el ejercicio de sus funciones y cuando violan o quebrantan o desconocen las normas a que deben atenerse, y lesionan intereses públicos o quebrantan o contradigan dichas normas. Se declara

⁵⁵ FRAGA Gabino.- Ob. Cit.- 129-130

⁵⁶ BIELSA Rafael.- "Derecho Administrativo". Tomo I.- pág. 346

⁵⁷ FRAGA Gabino.- "Derecho Administrativo".- pág. 141

por la misma administración, en virtud de sus órganos jerárquicos y se exige a sus funcionarios mediante la llamada potestad disciplinaria, y a los particulares, por imposición de multas derivadas de la potestad correccional, pérdida de garantía, indemnización pecuniaria, etc.⁵⁸

En conclusión, de acuerdo a las definiciones de connotados autores, se comprende que la responsabilidad administrativa es la que surge a consecuencia de la trasgresión de las obligaciones y deberes de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones. Es decir, el incumplimiento de las obligaciones o la violación de las normatividades establecidas por las leyes que rigen las funciones del Estado, generan la Responsabilidad Administrativa Pública.

Esto tiene una razón de ser, pues el Servidor Público "tiene la función de primer orden, posee poderes públicos que le da la Ley, ante esto, los administradores deberán definir las estrategias y expectativas, estableciendo un equilibrio entre las fuerzas sociales, utilizando adecuadamente los recursos humanos y materiales de que dispone, pues en la actualidad existen ciudadanos más autónomos, exigentes y participativos, que exigen de él una función que atienda y canalice la diversidad social por el camino del desarrollo en beneficio de la sociedad."⁵⁹

Dentro del perfil contemplativo, el servidor público debe tener como cualidades: "un conocimiento crítico, conciencia política, espíritu social, ser autor y actor en la resolución de los problemas nacionales; y en cuanto a los atributos que le deben distinguir: tener realismo político y administrativo, imaginación, ser forjador de realidades, emotividad, constancia, ética profesional y optar por el cambio de lo previsible y viable; dentro de las aptitudes para desempeñar bien su función estarán la sensibilidad y ánimo serenos, exposición ordenada, conocimiento de la historia, lectura y escritura correctas, trabajo en equipo, prudencia y paciencia, saber escuchar, honradez, orientación, organización y capacidad de difusión."⁶⁰ Partiendo de estas conceptualizaciones, debe comprenderse que la responsabilidad del Servidor Público es de mayor alcance y por lo tanto las falta que comete derivan en función de la efectividad administrativa del Estado.

⁵⁸ MORENO RODRÍGUEZ Rogelio.- "El Código de Ética del Servicio Público".- Citado por Andrés Serra Rojas, en revista Auditoría Pública.- pág. 447

⁵⁹ FRAGA Gabino.- Ob. Cit.- pp. 70-71

⁶⁰ COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- ASAMBLEA NACIONAL.- p.p. 66-67

4.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Con las reformas practicadas al título IV de la Constitución de la República el 30 de Diciembre y publicada el 31 de Diciembre de 1982, generó un cambio radical en el régimen de responsabilidades. La propia denominación conlleva la variante: Responsabilidades de los Servidores Públicos, término aplicable con independencia del empleo, cargo o comisión que desempeñan los tres Poderes de la Unión. En este Sentido, las obligaciones de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a los intereses de la nación como valores o principios tutelados son las mismas para todos los Servidores Públicos sea cual fuere su jerarquía, rango, origen, o lugar de empleo, cargo o comisión.

En el nuevo esquema constitucional que se trata, los servidores públicos están sujetos a diversos tipos de modalidades o grados de responsabilidad, al respecto nuestro máximo Tribunal Federal ha emitido la siguiente tesis:

***RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO IV CONSTITUCIONAL.** De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma de cuatro vertientes: A) La responsabilidad Política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B) La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D) La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de estas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a las dos primeras, de modo de que un servidor público puede ser objeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.⁶¹

El contenido anterior permite establecer un análisis que denota la diferencia de estos tipos de responsabilidad, la que radica en los distintos bienes jurídicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar. Ello obedece a los diversos supuestos

⁶¹ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo III. N° LX/96, abril de 1996.- p.128

específicos que contempla cada tipo o modalidad para configurarse, no obstante su incidencia, en los valores o principios antes mencionados. Así, la responsabilidad política y la administrativa se encuentran reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tanto que la civil y penal se contemplan y regulan en los Códigos correspondientes a su propia materia. En suma, la responsabilidad administrativa en particular, para efectos de este enfoque, podemos afirmar que encuentra por primera vez su sustento constitucional en nuestro Sistema Jurídico Nacional, en sus artículos 109 fracción III y 113 del título IV de nuestra Carta Magna.

4.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 30 de Diciembre de 1982 y cuya publicación se dio en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del mismo año, constituye el elemento básico del marco jurídico para la regulación de las actividades administrativas de los servidores públicos, ya que es el instrumento legal que reglamenta el régimen de la responsabilidad gubernamental consignado en el título IV de la Constitución de la República

El actual régimen de responsabilidades administrativas refleja sin duda el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente. Al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que las reglamentan sean suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidad y, simultáneamente no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los Servidores Públicos.

4.3.1 Sujetos de Responsabilidad Administrativa

Los sujetos de responsabilidad administrativa, se establecen en el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, que señala expresamente que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de la propia Ley. Esta Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de enero de 1980. A su vez remite a lo dispuesto a los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional donde se establece lo siguiente:

"Artículo 108.- Para los efectos que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los

funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

El mismo artículo que se comenta, en su párrafo tercero establece: “los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia Locales, y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

“Las Constituciones de los Estados de la República, precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

Al respecto, J. Jesús Orozco Enríquez, nos comenta que: “El presente Artículo es el primero del título IV de la Constitución denominado: “de las responsabilidades de los servidores públicos”. Este título que permaneció sin variación casi, durante 65 años, incluso, el texto original de 1917 había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo las reformas de 1874 a la misma, se reformó íntegramente por el constituyente permanente a través del Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982”.⁶²

Una interpretación literal de la Ley, nos lleva a concluir que todos los servidores públicos mencionados en el artículo 108 párrafos primero y tercero de la Constitución de la República son sujetos de responsabilidad administrativa, sin embargo, el Presidente de la República no se le puede considerar como sujeto de la mencionada responsabilidad, pues solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

4.3.2 Causas de responsabilidad administrativa

Las causas que originan la configuración de la responsabilidad administrativa se traducen en el incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos, respecto al servicio o función pública que tienen encomendado,

⁶² J. OROZCO ENRÍQUEZ Jesús.- “*El Código de Ética del Servidor Público*”.- Citado por Andrés Serra Rojas. En Revista Auditoría Pública.- pp. 4 y 5.

promoviendo en consecuencia la función del régimen disciplinario y aplicación de sanciones.

En efecto, el legislador no fue ajeno en el orden federal, al reglamentar el texto constitucional, al establecer y definir un orden de deberes y obligaciones en el servicio público, lo cual se encuentra ampliamente regulado en la Ley Federal que se trata, en su artículo 47. A mayor abundamiento, este precepto citado contempla en sus 24 fracciones las diversas obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad, eficiencia y lealtad que deben observar en el desempeño de sus funciones, como principios o valores tutelados en las disposiciones constitucionales antes dichas, esas obligaciones constituyen el llamado "Código ético de conducta" en el sector público y el incumplimiento de éstas obligaciones tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones que establece el artículo 53 del mismo ordenamiento.

El incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos, también se les suele llamar faltas administrativas, entendiéndose por falta el incumplimiento de las obligaciones que la ley impone a los servidores públicos. En el Código ético de conducta artículo 47 se observan una gran variedad de conductas muy distintas entre sí, además de que no es el único precepto que establece obligaciones.

De acuerdo a lo anterior, se puede hacer una clasificación de las faltas administrativas observando los criterios dados por la ley a saber:

- ❖ *LA CAUSACION DE DAÑO*
- ❖ *LA PRODUCCION DE LUCRO*
- ❖ *LA DESOBEDIENCIA A UN MANDATO LEGITIMO DE AUTORIDAD*

De tal suerte, las fracciones del artículo 47 se pueden agrupar de la siguiente manera:

PRIMER GRUPO: *EL SERVIDOR PÚBLICO CAE EN FALTAS QUE NO CAUSAN DAÑO, NI PRODUCEN LUCRO CUANDO DEJA DE:*

FRACCION I

- Cumplir con diligencia el servicio encomendado.
- Abstenerse de cualquier acto o comisión que cause la suspensión o deficiencia en dicho servicio.
- Abstenerse de ejercer indebidamente el cargo.
- Abstenerse de incurrir en abuso.

FRACCION II

- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos.
- Cumplir con las leyes que determinan el manejo de recursos públicos.

FRACCION III

- Utilizar los recursos asignados para los fines previstos.
- Utilizar la información reservada a que tenga acceso para los fines a que este afecta.

FRACCION IV

- Custodiar y cuidar la documentación para evitar su utilización indebida.
- Evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de la documentación e información que conserve bajo su cuidado.

FRACCION V

- Observar buena conducta en su empleo.
- Tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de su encargo.

FRACCION VI

- Observar las debidas reglas del trato con sus inferiores jerárquicos.
- Abstenerse de incurrir en agravio.
- No incurrir en desviación o abuso de autoridad.

FRACCION VII

- Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos.
- Cumplir con las disposiciones que los superiores inmediatos y mediatos dicen.

FRACCION VIII

- Comunicar al titular de la Dependencia o Entidad las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba.

FRACCION IX

- Abstenerse de ejercer las facultades de un empleo una vez terminado el periodo para el cual se le designo.

FRACCION X

- Autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores.
- Otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

FRACCION XI

- Desempeñar algún otro empleo que le prohíba la ley.

FRACCION XIV

- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, tramite o resolución de los asuntos en que intervenga su cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.
- Observar las instrucciones por escrito sobre la atención, tramite o resolución de los mencionados asuntos en el punto anterior, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

FRACCION XII

- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios o pueda derivarse una ventaja para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII.

FRACCION XIX

- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones de la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

FRACCION XX

- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo.

- Denunciar por escrito los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causal de responsabilidad administrativa.

FRACCION XXI

- Proporcionar la infamación que se requiera con respecto a los derecho humanos.

FRACCION XXII

- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

FRACCION XXIV

- Las demás que impongan las leyes y reglamento.

SEGUNDO GRUPO: *EL SERVIDOR PÚBLICO CAE EN FALTAS QUE PUDIENDO CAUSAR LUCRO, ESTE NO SE PRODUCE CUANDO DEJA DE:*

FRACCION XIII

- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para el, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público o de las personas o sociedades de las que el servidor público o de las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

FRACCION XVI

- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

FRACCION XXIII

- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte; sin la autorización previa y específica de la Secretaría.
- Abstenerse de contratar como proveedor o contratista a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

TERCER GRUPO: *EL SERVIDOR PÚBLICO CAE EN FALTAS QUE CAUSEN DAÑO Y/O LUCRO, ESTE NO SE PRODUCE CUANDO DEJA DE:*

FRACCION II

- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos.
- Cumplir con las leyes que determinan el manejo de recursos públicos.

FRACCION III

- Utilizar los recursos asignados para los fines previstos.
- Utilizar la información reservada a que tengan acceso para los fines a que esta afecta.

FRACCION IV

- Custodiar y cuidar la documentación para evitar su utilización indebida.
- Evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de la documentación e información que conserve bajo su cuidado.

FRACCION XIII

- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución en los asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que puedan resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o de las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

FRACCION XV

- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar, o recibir, por si o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al bien de que se trata y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para si, o para las personas a que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado de su empleo, cargo o comisión.

FRACCION XVI

- Desempeñar un empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función sea para el o para las personas a las que se refiere la fracción XIII

FRACCION XVII

- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios o pueda derivarse una ventaja para el o para las personas a que se refiere la fracción XIII

FRACCION XXIII

- Abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de todo tipo de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio, o bien con las sociedades con las que dichas personas formen parte; sin la autorización previa y específica de la Secretaria.
- Abstenerse de contratar como proveedor o contratista a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

CUARTO GRUPO: EL SERVIDOR PÚBLICO CAE EN FALTAS QUE RESULTAN VIOLATORIAS DE RESOLUCIONES FIRMES O SENTENCIAS DEFINITIVAS CUANDO DEJA DE:

FRACCION XII

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

QUINTO GRUPO: EL SERVIDOR PÚBLICO CAE EN FALTAS A LAS QUE LA LEY LES ASIGNA UN PROCEDIMIENTO ESPECIFICO DISTINTO AL ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 64 CUANDO DEJA DE:

FRACCION XVIII

- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial en los términos establecidos por esta Ley.

OBSERVACIONES: Existen faltas que se encuentran clasificadas hasta en dos grupos distintos. Esto se debe a que puede ser factible que se produzcan consecuencias materiales de distinta naturaleza y de índole jurídica distinta, ejemplo: la fracción II del artículo 47 establece la obligación de formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes, sin embargo, la violación a este precepto puede tener dos resultados, primero la falta de carácter formal, es decir, no se cumplió con la formulación del programa o presupuesto en tiempo, no causándose con ello daño al sector público y tampoco produciéndose lucro, y otra de carácter formal y material, cuando sí se provoca daño y lucro, de tal manera que según sea el caso, un incumplimiento de esta especie puede clasificarse tanto en el PRIMER GRUPO, como en el TERCERO.

Con relación a las faltas del llamado QUINTO GRUPO, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Cuarto establece un procedimiento y sanción específica.

De igual forma podemos sintetizar los deberes y obligaciones que se contienen en las 24 fracciones que contempla el artículo 47 de la ley que se estudia, y que podrían sintetizarse y referirse por razón de su importancia y sin que se contemplen todas en los términos siguientes:

El deber de cumplir con esmero y eficiencia con las funciones; obedecer las órdenes recibidas de los superiores jerárquicos; el trato con respeto tanto a inferiores como a superiores; el cuidar la documentación e información a la que se tenga acceso, esto es, el deber de reserva o de secreto sobre los asuntos de su competencia, que evita el uso de información privilegiada para beneficio propio o de personas vinculadas; no ejercer otro empleo incompatible; el favorecer o contratar a familiares evitando el nepotismo; abstenerse de solicitar o recibir dinero, objetos a menos precio, donación, empleo, cargo o comisión para sí o para su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, o en general bienes y servicios por hacer o dejar de hacer algo relacionado con la función, en prevención de un conflicto de intereses; y por último, la obligación de manifestación de bienes, como medida preventiva de enriquecimiento ilícito.

De lo anterior, resulta que el objeto que persigue el Estado al regular las causas de responsabilidad administrativa (o faltas disciplinarias como también las identifica la doctrina administrativa), es asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo, buscando con ello mantener la disciplina y la base de la organización jerárquica en una administración que se encuentra encaminada a la modernidad. De ahí que para lograr dicho objeto o finalidad, requiera de los instrumentos y mecanismos legales para exigir a sus servidores el cumplimiento estricto de sus deberes, y actualmente la potestad de sancionar a quienes lo infrinjan o no las observen dentro de un régimen disciplinario regulador y aplicable al ejercicio de la función pública.

4.4 ÓRGANOS Y PROCEDIMIENTOS

4.4.1 Órganos competentes

Los órganos competentes para instruir el procedimiento disciplinario, para la determinación de responsabilidad administrativa, están expresamente definidos en la Ley Federal de responsabilidad de los Servidores Públicos. Se traduce, por una parte, en el superior jerárquico, entendiéndose por este al titular de la dependencia central o centralizada que corresponda y, por la otra, tratándose de las entidades del Sector Paraestatal o auxiliar, recae también en aquel pero en su carácter del titular de la dependencia Coordinadora del Sector correspondiente. Constituyen órganos administrativos que aplicarán las sanciones cuya imposición se les atribuye a través de la Contraloría Interna de su dependencia, entidades, organismo auxiliar o fideicomiso de que se trate.

Cabe destacar que, en todo caso, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es el órgano disciplinario por excelencia para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así también, se constituyen como órganos disciplinarios los otros dos Poderes de la Federación.

A mayor abundamiento, es conveniente tener presente el contenido del artículo 3º de la Ley de Responsabilidades que al respecto dice:

"Artículo 3º.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- Bis. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal
 - I.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
 - II.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
 - III.- El Departamento del Distrito Federal;
 - IV.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;*
 - V.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal
 - VI.- El tribunal Fiscal de la Federación;
 - VII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación; y,
 - VIII.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes

4.4.2 Sistema de Quejas y Denuncias

Para el efecto de tener un panorama más claro sobre los conceptos de queja y denuncia, hay que tener presente lo que se entiende precisamente por dichos términos. El concepto de queja debe entenderse como "La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aun cuando dichos actos u omisiones le originen agravios personales".

Por denuncia se debe entender "la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aun cuando dichos actos u omisiones no le originen agravios personales".⁶³

Ahora bien, el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidad, se encuentra contenido en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, pero antes de iniciar su análisis es necesario observar las fases anteriores o preparatorias al inicio de la referida instrucción, tales como son:

- 1) Recepción;
- 2) Admisión;
- 3) Tramitación; e,
- 4) Investigación,

* A través del Consejo de la Judicatura Federal.

⁶³ Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- "Gua para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público". - pág. 22

Sin las cuales no sería posible iniciar procedimiento alguno.

- 1) **Recepción.** En esta fase, es necesario contar con un buen número y adecuada distribución de Oficinas Receptoras de Quejas y Denuncias, dependientes de las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades, para facilitar a los interesados la presentación de sus promociones.

El fundamento legal de la Oficina de quejas y Denuncias se encuentra establecida en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dispone: "En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán Unidades Específicas, a las cuales el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciaran, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente".

Cuando una persona se presente en la Unidad Específica denominada "Oficina de quejas y denuncias", el personal encargado de atender al público le proporcionara el formato de "presentación de quejas y denuncias", el cual contendrá:

- 1) Datos del quejoso o denunciante (nombre, domicilio donde se le pueda notificar, ciudad e identificación).
- 2) Datos del denunciado (nombre, unidad de adscripción).
- 3) Descripción (el quejoso hará una breve relatoria de los hechos que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa).
- 4) De ser posible el quejoso o denunciante aportara los elementos de prueba que estén a su alcance, o señalara el lugar donde estos se encuentren.

Se entregarán a los quejosos o denunciantes copia debidamente sellada como acuse de recibo, de todos y cada una de las promociones que presenten.

Las quejas o denuncias en contra de servidores públicos de la Contraloría Interna, se deberán presentar ante la Secretaría de la Contraloría y desarrollo Administrativo; las que se presente en contra de servidores públicos de las Entidades de la Administración Pública Federal se podrán entregar en sus Contralorías Internas o bien, ante las de la Dependencia Coordinadora del Sector, y las que se presenten en contra de los servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría ante la Contraloría Interna de esta Dependencia.⁶⁴

⁶⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. - "Manual de Procedimientos". - Contraloría Interna. - pág. 15.

- 2) **Admisión.** En esta fase, se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia, y se deben de diferenciar aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de las Contralorías Internas, en este caso se informara al interesado ante que autoridades debe acudir para presentar promoción, o bien en caso de que sea competencia de la Contraloría Interna, se admitirá la queja o denuncia para que pueda iniciar el trámite que le corresponda, deberá recaer un auto de radicación o bien un acuerdo de incompetencia, según sea el caso.
- 3) **Tramitación.** Las quejas y denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en expedientes que de inmediato se turnaran al titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos.
- 4) **Investigación.** La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en esta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Se dejarán constancias por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firma de quienes intervengan en las mismas.⁶⁵

Cabe señalar que por la naturaleza de estas fases, su regulación no es explícita en la Ley, sino que algunas de estas están implícitas, pero cuyo desarrollo de acuerdo con una secuencia lógica es imprescindible.

Asimismo, es importante destacar que el promovente de responsabilidad tiene un interés jurídico en la tramitación de su queja o denuncia por incumplimiento de alguna de las obligaciones de algún servidor público y las investigaciones y gestiones que se lleven a cabo con motivo de la citada acción de responsabilidad, deberán ser notificadas todas al quejoso, toda vez que esto permitirá la posibilidad de que el interesado concurra ante las diversas dependencia del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) a hacer valer sus recursos o para solicitar el cumplimiento de la resolución que al efecto se haya dictado.⁶⁶

⁶⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- Ob. cit.- pág. 45

⁶⁶ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo II, Agosto de 1995, pág. 552

4.4.3 Procedimiento para la aplicación de sanciones

La Ley Federal de Responsabilidades, dispone en su cuerpo normativo que, en cuanto a este procedimiento, deberá detallarse con absoluto respeto de las garantías mínimas procesales que deben observarse en todo procedimiento en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, particularmente en observancia de las garantías de legalidad y audiencia que deben concederse a los servidores públicos infractores.

El procedimiento disciplinario que se trata, puede iniciarse a petición de parte interesada ya sea por queja o por denuncia o de oficio por la autoridad administrativa, en ejercicio de sus atribuciones legales. A este respecto, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades establece que se citará al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, pudiendo en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio⁶⁷, determinar la suspensión temporal; De los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad competente independientemente de la iniciación o conclusión del procedimiento administrativo.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultan responsables de la falta que se le imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que deberían percibir durante el tiempo que se hallaron suspendidos.

Tratándose de servidores públicos cuyo nombramiento incumba al Poder Ejecutivo, se requiera para dicha suspensión, de la autorización de éste, así como del organismo Legislativo que lo ratificó, si fuere el caso.

⁶⁷ Seminario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Novena Época.- Tomo II.- Octubre de 1995.- p.p. 634 y 635. En este estudio la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido a bien dictar, la siguiente tesis, para así garantizar el principio de garantía de audiencia que se establece en el artículo 14 Constitucional que dice: "SERVIDORES PUBLICOS, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 64 FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. En cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 Constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de procedimientos Civiles de aplicación suplementaria a la Ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario se vulneraría la garantía de referencia".

Asimismo, se deberá notificar de la celebración de la audiencia y de las probables responsabilidades que se le atribuyan al servidor público acusado, al Director General de la Entidad para que éste si lo desea designe un representante, como lo establece el artículo 67 de la Ley de la Materia "El titular de la dependencia o entidad podrá nombrar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios."

El plazo que debe medir entre la fecha de citación y de la audiencia será no menor de cinco no mayor de quince días hábiles. Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, la Secretaria de la Contraloría o las Contralorías Internas, resolverán sobre la existencias o inexistencia de la responsabilidad del infractor, imponiendo en su caso, las sanciones administrativas correspondientes y notificando dicha resolución al interesado dentro de las 72 horas, a su jefe inmediato, al representante designado por las dependencias y al superior jerárquico.

Si en la audiencia se advierte que no se cuenta con el elemento suficiente para resolver, o se advierten elementos que imputen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas se podrá disponer de la práctica de nuevas investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

En la resolución se expresarán los razonamientos con base en los cuales se llevo a la conclusión, expresando los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

En efecto, en toda resolución de autoridad se debe respetar la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 de nuestra Ley Federal, es decir, toda resolución mediante la cual se sancione administrativamente a un servidor publico, debe contener el precepto o preceptos legales, así como el ordenamiento jurídico respectivo publico que de manera específica y concreta establezca las obligaciones que incumbe al servidor público del desempeño de que se trata y que, a criterio de la autoridad, el sancionado incumplió o lo hizo negligentemente; lo anterior, independientemente de que se invoque el dispositivo 47 de la Ley de la materia, pues dicho precepto no es suficiente para respetar la citada garantía.⁶⁸

En síntesis a lo anterior, podemos establecer que el servidor público tratándose de fincamiento de responsabilidad administrativa tiene las siguientes garantías:

⁶⁸ Tribunal Fiscal de la Federación.- Revista Oficial No. 45.- 3a Época, año IV.- Septiembre de 1991.- pág. 27.

- a) El derecho de ser oído haciéndolo sabedor de las faltas o causales de responsabilidad administrativa que se le impute;
- b) El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas;
- c) El derecho de alegar respecto de los actos o hechos imputados, pruebas de cargo existentes y aquellas de descargo realizados;
- d) El derecho de ser notificados de la resolución fundada y motivada que se emita por el Órgano Competente; y,
- e) El derecho de combatir la resolución, a través de dos vías impugnativas a su elección, ante la propia autoridad que impulso la sanción, o en juicio contencioso administrativo de nulidad, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la Entidad.

4.5 SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Ha quedado establecido con anterioridad que el régimen de responsabilidad, y en especial la responsabilidad administrativa proviene de normas constitucionales expresas. Así también, se ha señalado que el incumplimiento de los servidores públicos en sus obligaciones configuran la responsabilidad administrativa, y que para su determinación se requiere de la instrucción del procedimiento disciplinario relativo para resolver sobre la imposición de sanciones por parte de los Órganos Competentes de Estado, en ejercicio de su potestad disciplinaria.

De acuerdo a lo anterior, es menester de la autoridad administrativa el instruir el correspondiente procedimiento disciplinario al servidor público, presunto responsables de faltas en su empleo, cargo o comisión, para así, estar en aptitud de que dicte una resolución apegada a derecho, con la debida motivación y fundamentación, pues no es aceptable que de meros indicios de conducta indebida pueda inferir un hecho no comprobado plenamente, por lo que, para emitir una resolución justa y apegada a derecho debe comprobar todos y cada uno de los hechos a través de prueba fehaciente.⁶⁹

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades reglamentaria del apartado IV de la Constitución Federal, en su artículo 53 establece como sanciones:

- a) Apercibimiento, privado o público;
- b) Amonestación, privada o pública;
- c) Suspensión;
- d) Destitución;
- e) Inhabilitación; y,
- f) Sanción económica.⁷⁰

⁶⁹ Tribunal Fiscal de la Federación.- Revista Oficial No. 20.- 3a. Época, año II.- Agosto de 1989. pág. 51.

⁷⁰ Semanario Judicial de la Federación.- Tribunal Colegiados de Circuito.- Octava Época.- Tomo XV-2.- Febrero de 1995.- pág. 340. Nuestro máximo Tribunal de Garantías ha establecido que pueden aplicarse

1) APERCIBIMIENTO

Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate, que se haga o deje de hacer determinada cosa; en el entendido de que si no obedece, sufrirá una mayor sanción.

2) AMONESTACION

Es la conminación o advertencia, que consiste en un llamado de atención al servidor público sancionado. O bien, es una corrección disciplinaria que tiene objeto de mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende causar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

La ley señala que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden ser tanto público como privado, entendiéndose como privado el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será público, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deben quedar por escrito integrados al expediente que corresponda; esto es con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados a que alude el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades, y que a la letra dice:

"Artículo 68.- Las resoluciones y acuerdos que dicte la Secretaría y las Dependencias durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constaran por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderán las sanciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas entre ellas, en todo caso los de inhabilitación.

conjuntamente las sanciones de destitución e inhabilitación tal como se previene en el artículo 113 Constitucional, sin que sea contrario a dicha Constitución. FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa "y", en sustitución de "o", conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por lo tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraría a la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de alta falta.

3) SUSPENSION

Es la privación temporal del empleo, cargo o comisión y de los emolumentos correspondientes, por un periodo máximo de tiempo que la Ley establece.

4) DESTITUCION

Es la separación definitiva del empleo, cargo o comisión en el servicio público, que se traduce a la extinción o terminación de la relación del propio servicio. Es de conocido derecho que la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público, deberá demandarse por el superior jerárquico de la Secretaría o Entidad correspondiente, tal como lo dispone el artículo 56, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades, por lo que de ninguna manera dicho superior jerárquico de las Instituciones citadas está facultado para aplicar la sanción de destitución del empleo (en este supuesto siempre que el servicio público sea de los llamados de "base").⁷¹

5) INHABILITACION

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el propio servicio. La Ley Federal de Responsabilidades, al referirse a la inhabilitación como sanción, deja en claro que cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique un lucro indebido o se causen daños o perjuicios, será de uno hasta diez años, siempre y cuando el monto de aquellas no exceda de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años cuando dicho límite y cuando concurren conductas graves del servidor público.

Es importante dejar claro que la imposición de la sanción de inhabilitación no debe confundirse con lo que establece el artículo 21 de la Constitución Federal, en su parte primera, y mucho menos considerar que es violatoria de dicha garantía individual; pues dicho artículo de nuestra Carta Magna se refiere específicamente a las penas derivadas de los ilícitos criminales, que deben ser impuestas por los jueces penales, no comprendiendo las sanciones por infracciones administrativas ni las derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos por la violación de los deberes propios de su función.⁷²

Como se puede observar, la sanción de inhabilitación puede derivarse de una falta administrativa como ya ha quedado claro, o bien, puede derivarse de la comisión de un delito tal y como lo establece el artículo 24 del Código Penal

⁷¹ Seminario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Octava Época.- Tomo VI.- Junio de 1991.- pág. 430.

⁷² Seminario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados.- Novena Época.- Tomo III.- Abril de 1996.- pág. 127.

Federal, por lo que en este caso se impondrá como pena; en ambos supuestos los efectos que tendrá dicha sanción o pena será de restringir temporalmente la capacidad del servidor público para ocupar cargos públicos, dejando a salvo sus demás derechos civiles, políticos o de la familia.⁷³

6) SANCIÓN ECONÓMICA

Es aquella que se traduce en una cantidad líquida determinada, que afecta al patrimonio de infractor, adoptando el carácter de crédito fiscal por disposición expresa de la ley, y que en consecuencia se hace efectiva para efectos de un cobro a través del procedimiento administrativa de ejecución que regula la Legislación Fiscal.

El artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades establece que: "en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños perjuicios causados por implantamiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".

De lo anterior se desprenden dos aspectos importantes: el primero, es que no existe discriminación en la determinación del monto de la sanción económica, y ésta en todos los casos en que sea impuesta siempre será de dos tantos del beneficio obtenido y del daño y perjuicios causados: el segundo es la base para determinar el pago de la sanción económica, referida al monto al que ascienda el beneficio o "lucro indebido", obtenido y al daño y perjuicios causados de la Administración Pública.

Respecto a la expresión de lucro indebido, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades señala los principios que rigen en el servidor público, siendo la fracción XVI la que establece literalmente que el servidor público deberá "desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comportables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sea para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII", de tal forma que cualquier beneficio adicional al señalado en el precepto transcrito, será considerado lucro indebido, cuando se presenten cualquiera de las siguientes situaciones:

- I.- Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión.
- II.- Que el servidor público disponga en su provecho o a favor de los sujetos descritos en la fracción XII del artículo antes citado, de recursos

⁷³ Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Novena Época.- Tomo III.- Abril de 1996.- pág. 93.

económicos cuyo origen sean fondos publicados o bienes pertenecientes a la Administración Pública.

En conclusión, "lucro indebido", de acuerdo con la referida Ley, es cualquier tipo de beneficio adicional de los señalados por las fracciones XIII, XV y XVI del artículo 47, que favorezca a los servidores públicos y que se justifique en base a legal contraprestación que el Estado les otorga por sus servicios, de tal suerte que la mera distracción de bienes o recursos del gobierno Federal, que realicen los servidores públicos para el uso propio o de sus allegados, es suficiente para considerando lucro indebido, entendiéndose por distracción la contravención de dichos bienes o recursos.⁷⁴

Cuando un servidor público regresa los fondos de que dispuso indebidamente, no por ello se libra de la sanción, pues el hecho ilícito ya está consumado; en este caso, ya no se ejercería en su contra la sanción de reparación del daño, imponiéndosele solamente dos tantos de beneficio obtenido y el daño del perjuicio causado a título de sanción económica, pues en este caso la confesión o arrepentimiento del sujeto activo no suprime la existencia de falta o responsabilidad administrativa. Pues ésta, inequívocadamente, ya es un hecho en el tiempo y por ello tiene consecuencias jurídicas. Cabe mencionar en este caso, que como aliciente para fomentar las recuperaciones económicas pueden operar los beneficios a que alude el artículo 76 de la Ley de Responsabilidades, lo cual reducirá el monto de la sanción económica, a dos tercios de que debió de hacer impuesto originalmente.

También recibirá el mismo tratamiento aquellos servidores públicos que acepten de los particulares cualquier tipo de beneficio con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, pues bien, en estos casos no existe un daño ni perjuicio causado al patrimonio de la Administración Pública, de todos modos se configura la obtención de un beneficio o lucro indebido, de tal suerte que la fijación de la sanción económica, en estos casos será de dos tantos, procediendo también a su favor, si es pertinente, los beneficios de reducción de la sanción económica a que se refiere el artículo 76 ya citado.

Tanto la Secretaría de la Contraloría, como las Contralorías Internas, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Responsabilidades, que a la letra dice: "Artículo 63.- La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de abstención, siempre que éste se trate de hechos que no revista gravedad ni constituyan delito, cuando lo emiten los antecedentes y circunstancias del

⁷⁴ CARDOSO José Carlos.- "Los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal".- pág. 129.

infractor y el daño causado por éste no exceda cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

La aplicación de las sanciones administrativas no se deja al arbitrio de la autoridad sancionadora, ya que el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades establece los elementos que deberán tomar en cuenta para aplicar dichas sanciones, y son las siguientes:

"Artículo 54.

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La antigüedad del servicio;
- VI.- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones; y,
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones."

Como una excepción a lo que se establece el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades, es la que surge cuando el servidor público comete alguna infracción causando algún daño o perjuicio al fisco federal; en tal situación, es de considerarse que no se deberá observar los requisitos que para la imposición de dichas sanciones señala el referido artículo 54.⁷⁵

Asimismo, para la aplicación de las sanciones, se deben observar las reglas establecidas en el artículo 56 de la Ley de la materia, el cual establece que el apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión (que puede ser de tres días a tres meses) y la destitución de servidores públicos de confianza, serán impuestas por el superior jerárquico, mismo que deberá demandar la destitución de los empleados de base; por otro lado, la sanción de inhabilitación se reserva a un Órgano Jurisdiccional, el cual no es preciso por la Ley Federal de Responsabilidades, limitándose únicamente a precisar que será aplicada por la autoridad competente; asimismo corresponde a la Secretaría de la Contraloría la aplicación de sanciones económicas cuyo monto sea superior al equivalente a cien días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal y cuando sea inferior a esa cantidad corresponderá al superior jerárquico de la Entidad de que se trate.

Por otra parte, en cuanto a la ejecución de las sanciones se refiere, existiendo resolución firme se llevarán a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución correspondiente. De tal suerte, la suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán

⁷⁵ Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Novena Época.- Tomo II.- Agosto de 1995. pp. 622 y 623.

efectos al notificarse la resolución la cual se considera de orden político. Por lo que toca a los servidores de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo que previene la Ley correspondiente, es decir, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando el trabajador presenta sus servicios con nombramiento de base, en una dependencia del Ejecutivo Federal, y por lo tanto, la relación con sus trabajadores se rige por lo dispuesto en la citada ley, según lo dispone el artículo 123, apartado B de la Constitución General de la República⁷⁶. No se omite señalar que el sustento a la ejercitación de las sanciones lo encontramos visible en el dispositivo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades.

1. APLICACIÓN DE LAS SANCIONES SEGÚN EL TIPO DE FALTA.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su guía para la aplicación de responsabilidades, sugiere el siguiente criterio para efecto de aplicar sanciones por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- a) Se sugiere se sancione con Apercibimiento, Amonestación, Suspensión o Destitución, cuando no se hayan causado daños o perjuicios al sector público y/o no se hubiere recibido un lucro, las violaciones a las fracciones descritas en el PRIMER GRUPO (ver causas de responsabilidad administrativas), es decir, y II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV; y con suspensión o destitución, las violaciones a las fracciones del SEGUNDO GRUPO, es decir, XIII, XVI y XXIII; y con Destitución e inhabilitación de uno a diez años, la violación a la fracción XII descrita en el CUARTO GRUPO.
- b) Además se recomienda se imponga Sanción económica, Destitución e inhabilitación, cuando se hayan causado los daño o perjuicios al sector público o se hubiese recibido un lucro, las violaciones a las fracciones descritas en el TERCER GRUPO, es decir, II, III, IV, XVII, XXVII. La inhabilitación que se imponga por este motivo será de uno a diez años si el monto de aquello no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito federal, y de diez a veinte años si excede dicho límite.
- c) Independientemente de la sanción económica que se proceda se aplicará Destitución e Inhabilitación de 8 años en adelante a aquellos servidores públicos, cuando por sus actos u omisiones que además de contravenir los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dificulten, limiten o priven a la persona de cualquier derecho que

⁷⁶ Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Octava Época.- Tomo XV.- Febrero 1995.- pág. 585. Jurisprudencia: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE ESTADO, CESE EN CUMPLIMIENTO DE SANCION POR FALTAS ADMINISTRATIVAS FUNDADA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS".

legalmente le asista, de los que resulte un daño irreparable en su integridad física, sus bienes o derechos inherentes.

La violación a la fracción XVIII, descrita en el QUINTO GRUPO, se sancionara en términos del Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

No se omite señalar, que la autoridad tratándose de faltas que considera graves, o casos de contumacia o habitualidad, independientemente de la clasificación que a dichas conductas les corresponde en términos de lo expuesto, podrá imponer la sanción que estime mas apropiada incluyendo la inhabilitación.

4.6 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVOS

A este respecto, cabe reiterar que las resoluciones que contienen la imposición de sanciones disciplinarias de naturaleza administrativa, podrán ser impugnadas ante la propia autoridad que las impuso, a través del recurso administrativo de revocación, o bien o en juicio contencioso administrativo de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en atención a lo dispuesto expresamente, por los artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es de sumo conocimiento doctrinal que los actos de autoridad, pueden combatirse ante la propia autoridad, toda vez que el acto puede estar viciado por razones de incompetencia, por violaciones a la ley, por falsa causa, por violación de forma. En estos casos, el acto viciado debe ser revocado en sede administrativa. El Órgano Administrativo que impuso la sanción o el Órgano correspondiente en la vía de recurso jerárquico, es el competente para la revocación.

Cabe destacar a su vez que el objeto o finalidad que persigue la pena disciplinaria o sanción administrativa en los términos indicados, es mantener el normal funcionamiento del Estado y de su administración y mejorarlo, y en tal sentido, puede afirmarse también que las sanciones administrativas tienden a llamar el orden y deprimir desvíos que en última instancia, para el logro de su objeto o finalidad, producen la expulsión, de la propia administración atendiendo a la gravedad de la infracción del servidor público de que se trate; cabe recalcar que, respecto a la impugnación de las resoluciones se debe distinguir si fueron suscritas por el Superior Jerárquico o por la Secretaría de la Contraloría. En el primer caso se contemplaba el recurso administrativo de revocación y posteriormente su impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación Tratándose de resoluciones de la Secretaría de la Contraloría, el recurso de revocación es optativo, ya que se puede ir directamente al Tribuna Fiscal tal como lo establece el artículo 73 de la Ley de la Materia.

Contra la resolución de dicho Tribunal, en ambos casos, queda expedida la vía de amparo, si el agraviado es el servidor público, o el recurso de revisión ante la Suprema Corte. Por el contrario, el amparo resulta improcedente contra la resolución dictada en el procedimiento administrativo de responsabilidad de funcionarios públicos, cuando es promovido por el denunciante en el citado procedimiento; lo anterior en virtud de que la referida resolución solo puede afectar al servidor público cuya conducta es materia de investigación en dicho procedimiento, por que es el único interesado para promover el juicio de garantías, siempre que sea desfavorable a sus intereses.

A mayor abundamiento, considero pertinente señalar que, en caso que el servidor público se le halla impuesto como sanción la suspensión de las funciones que desempeña, sin goce de sueldo, dicho funcionario quejoso no esta obligado a agotar cualquiera de los medios de impugnación, que establece la ley de la materia, toda vez que dichos recursos no satisfacen plenamente la suspensión de los actos reclamados, siendo el juicio de garantías el medio de impugnación mas eficaz.⁷⁷

El recurso de revisión que se interpone ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes SECOGEF) y en el cual se controvierte la responsabilidad administrativa de la parte actora en el juicio de nulidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades, por lo que es de suma importancia, toda vez que se trata de la aplicación de dicha Ley Federal, la cual es reglamentaria del título IV de la Constitución de la República y cuya finalidad es, salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de las personas que presten un servicio al Estado, valores que al cumplirse y observarse redundan en una función óptima e impoluta en beneficio inmediato del bienestar integral de la sociedad. En tal suerte, si resulta importante, que existe evidente interés público en la prestación de dichos valores, por lo que es de considerarse la legitimidad del derecho de impugnación que establece el artículo 74 de la ley Federal de los Servidores Públicos.⁷⁸

Debe advertirse, que el recurso de revocación se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución recurrida, dicho escrito deberá contener la expresión de agravios y las pruebas que se consideren necesarias a rendir para el efecto de desvirtuar los hechos en que se basó la resolución a través de la cual se impulso la sanción.⁷⁹

⁷⁷ Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Octava Época.- Tomo VII.- Enero 1995.- pág. 418.

⁷⁸ Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Octava Época.- Tomo VI.- Segunda Parte-1.- Agosto de 1990.- pág. 265.

⁷⁹ Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Novena Época.- Tomo III.- Marzo de 1996.- pág. 997.

Así, la autoridad acordará la admisión del recurso antes citado y las pruebas, (la ley no señala términos de pruebas, por lo que es de considerarse la aplicación supletoria en éste rubro, del Código Federal de Procedimiento Civiles); hecho lo anterior, emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguiente, la cual se notificará al interesado en un plazo no mayor de 72 horas.

4.7 LA PRESCRIPCIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Respecto a la prescripción de la responsabilidad administrativa debemos tener presente lo dispuesto por el último párrafo del artículo 114 Constitucional, que dice, que, cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En efecto, la gravedad a que aduce el precepto arriba citado corresponde a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones en que el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, debiendo contarse, en todo caso, el término de tres años previsto, tanto en aquél artículo, como en la fracción II del artículo 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad.⁶⁰

“POR OTRA PARTE, EL DISPOSITIVO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, ESTABLECE QUE LAS FACULTADES DEL SUPERIOR JERÁRQUICO Y DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA, PRESCRIBIRÁN EN UN AÑO SI EL BENEFICIO OBTENIDO O EL DAÑO CAUSADO POR EL INFRACTOR, NO EXCEDE DE DIEZ VECES EL SALARIO MÍNIMO DIARIO VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, Y EN LOS DEMÁS CASOS PRESCRIBIRÁN EN TRES AÑOS”.

Así también, se establece que el plazo para que los particulares puedan solicitar la indemnización por causa de daños y perjuicios prescribirá en un año a partir de la notificación de resolución administrativa que ya declarado cometida la falta administrativa.

De conformidad con lo dispuesto con el artículo 78, de la Ley Federal de Responsables de los Servidores Públicos, el termino para contar la prescripción se inicia a partir, del día siguiente a que en que se hubiere incurrido en la responsabilidad a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter

⁶⁰ Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Novena Época.- Tomo I.- Junio de 1995. pág. 633.

continuo, contando en cada caso el termino de tres meses o tres años; Siendo irrelevante el momento en que las autoridades tengan conocimiento de tales irregularidades, pues el citado precepto no establece tal condición para que se dé el supuesto."⁸¹

Por último, es de señalarse que en todos los casos, la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo que prevé el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, y de ninguna forma deberá tomarse en cuanta la conclusión de las investigaciones a que alude el dispositivo citado con antelación para efecto de llevar a cabo el cómputo respectivo para la prescripción de imposición de sanciones, toda vez que el artículo 78, fracciones I y II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos no lo contempla.

⁸¹ Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Novena Época.- Tomo II.- Abril de 1996. pág. 437.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

La idea inicial de este trabajo es establecer si existe o no capacidad del Estado para realizar con éxito las actividades Administrativas inherentes a su función y poder ubicar las limitaciones de que adolece para el cumplimiento de una Administración Pública eficiente y honesta. Efectivamente, existe capacidad pues México es un país con recursos amplios que es capaz de sustentar su desarrollo, la limitación es que la Administración Pública, no ha sido manejada adecuadamente y dentro del marco legal, pues algunos funcionarios de distintos niveles han utilizado sus atribuciones, para enriquecerse ilícitamente los primeros y vivir a expensas del Estado los segundos sin cumplir cabalmente con sus obligaciones. En base a la información obtenida y presentada se pueden establecer las siguientes conclusiones:

Mencionar los antecedentes de la Administración Pública es tanto como remontarse a los orígenes del Estado, pues desde que se originó la necesidad de fomentar y crear los bienes nacionales, hubo por consecuencia la obligación de administrarlos, de tal manera que desde antes de la llegada de los conquistadores se puede hacer mención de una incipiente Administración Pública, aunque en realidad no se conociera con ese nombre.

En México, la Administración Pública fue considerada como tal después del surgimiento y consolidación de la Independencia, después hubo un período de acomodamiento político que se inició en la búsqueda de identidad nacional la etapa conocida como Porfirismo, posteriormente se inició una nueva etapa política en México que auguraba una mejor forma de vida para la población, ello implicó la reestructuración de la Administración Pública.

Los cambios que en ocasiones se dieron en la política obligaron al Estado Mexicano a realizar los primeros actos de expropiación de bienes nacionales que correspondía al Estado tener bajo su tutela -según disposición constitucional- y ello implicó el aseguramiento de empresas petroleras y de electricidad entre otras, generándose así el Sector Paraestatal.

Establecida esta nueva incursión del Estado en la actividad económica del país se establece una forma de administración que implicaba no tan solo el ejercicio del control del poder, sino también la administración de Empresas Públicas que se suponían eran en beneficio de los nacionales. Esto exigía que se vieran a las empresas como entes capaces de ser autofinanciables, pero las administraciones subsiguientes las ocuparon como medios estratégicos políticos a través de los cuales se beneficiaron un determinado grupo de mexicanos, ocasionando con ello el deterioro de las empresas y su posterior y obligada venta en condiciones financieras negativas.

Ante la creación de empresas por el Estado, la normatividad de la Administración Pública tuvo que ser reconsiderada y con el transcurso de los años

se hicieron Reformas que tenían la finalidad de procurar la honestidad en el desarrollo económico nacional, aunque desafortunadamente hay ejemplos de que los fines no se han cumplido a cabalidad, al descubrirse conductas incorrectas en el manejo de fondos públicos.

Como puede verse, la normatividad que rige a la Administración Pública (Servidores Públicos y Sector Paraestatal) en su conjunto, no es inapropiada, pero desgraciadamente sucede como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una de las mejores del mundo en cuanto a su verdadero sentido jurídico, pero no es aplicada con honestidad, debido a que en nuestro país existe un equivocado concepto de justicia.

Es imprescindible que en México se aplique la ley sin distinción, pues el eximir a los funcionarios de responsabilidades por los delitos que cometen se lesiona el estado de derecho. Ellos deben de responder como un ciudadano más, como lo establece la Constitución, y en ella no se hace mención que sean individuos "intocables" por el hecho de estar sirviendo al Estado. Es en base a esta protección no escrita, que los funcionarios o servidores públicos establecen verdaderas organizaciones delictivas dentro del mismo sistema de gobierno como las que actualmente se están detectando en las Secretarías de Estado.

Los resultados de las crisis económicas se han agravado como consecuencia de una inadecuada y mal aplicación de la Administración Pública, del abuso de poder y de un Presidencialismo que parece ha visto su fin

La corrupción gubernamental, cuyo combate fue uno de los ejes de campaña de Vicente Fox, es un fenómeno al que hasta ahora se le ha enfrentado con un catalogo de buenas intenciones y frases efectistas. Según expertos, en el aparato burocrático hay una colusión cotidiana para cometer actos de corrupción, que van desde la que se dan en la base de la pirámide hasta la que se produce en la "alta burocracia".

Así, la discrecionalidad y los viejos esquemas burocráticos en la administración pública federal han creado cotos de poder cuya impunidad esta garantizada por un complejo andamiaje legal y administrativo y la falta de un diseño eficaz de rendición de cuentas.

No se trata de decir: Ya llegaron los honestos y se fueron los corruptos, si bien la alternancia ofrece la oportunidad para iniciar la reforma administrativa, el reto es descomunal. El manejo secreto y discrecional de la información, la falta de contrapesos y la ineficacia de los "controles internos" de cada dependencia han impulsado la corrupción en los diferentes estratos de la pirámide burocrática.

Los controles internos, que tenían como objetivo supervisar la correcta aplicación del gasto público, no han impedido el desarrollo de la corrupción institucionalizada, el desvío de fondos públicos, el uso de información privilegiada con fines particulares, el abuso de autoridad o el conflicto de intereses.

Para afrontar la complejidad de este problema, además de hacer reformas legales y administrativas, es preciso que el gobierno vaya mas allá de los meros pronunciamientos efectistas, como hablar de que nadie se va a "clavar la lana" o de transparencia para combatir la corrupción, es preciso hacer que la sociedad actúe como vigilante, y el elemento clave es simple: información.

Un paso trascendente, es que el nuevo gobierno revele toda la información de las auditorías que realiza, para que los mexicanos corroboren que las cosas realmente cambiaron, lo menos que puede hacer el gobierno es abrir la información de licitaciones y otros procedimientos, pero un paso histórico sería abrir las auditorías, poner esa información en la mesa de los mexicanos.

En la burocracia federal, según los expertos, una es la "corrupción hormiga", que practica la base de la pirámide burocrática y que tiene un gran costo para la nación, porque aparte del gasto ilegal implica el gasto de mantener un bloque monolítico con baja productividad, sin métodos de evaluación de su labor, otra es la corrupción generada en "la alta burocracia", que se relaciona con la complicidad entre los superiores jerárquicos y cuyos actos de corrupción involucran fuertes cantidades de recursos.

La corrupción política tiene raíces mas profundas e involucra a sindicatos y grupos políticos. Se han adueñado de partes del Estado, el nuevo gobierno está obligado a luchar contra esa inercia, dar un viraje claro contra esas fuerzas de la burocracia y los intereses creados por la corrupción política. No es tarea fácil si tomamos en cuenta que la corrupción regularmente es una actividad clandestina y oculta.

En la SECODAM, conforme a datos de la propia dependencia, de 1995 a 1999, se recibían, en promedio anual, 40 mil quejas y denuncias contra funcionarios federales, además de 30 mil, también cada año, en otras dependencias, como la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Mexicano del Seguro Social, no había ni hay capacidad humana y tampoco tiempo para atender tal volumen, entonces, el sistema anda mal. La SECODAM esta subordinada al ejecutivo y la carencia de suficientes recursos humanos y técnicos impide que se constituya como una institución que sea un peso efectivo ante los poderosos aparatos burocráticos.

Más aún, el marco legal para atacar la corrupción gubernamental es limitado. La ley federal de responsabilidades de los servidores públicos no es el mejor de los instrumentos. No solo es blanda con los infractores, sino que, por sus "lagunas",

está sujeta a interpretaciones laxas y discrecionales, quien aplica esta legislación se da el lujo de que en varios casos hace excepciones.

El capital político del presente gobierno puede erosionarse y agotarse rápidamente, más pronto de lo deseable, si la población percibe que hubo reforma fiscal, que ya estamos pagando más impuestos y que no se logran reducir los niveles de corrupción, así como la ineficacia y la ineficiencia del aparato gubernamental.

Por más que la SECODAM sea una dependencia globalizadora, con enormes facultades para ejercer control sobre la estructura gubernamental, que se tenga un plan estratégico de combate a la corrupción y sea algo muy adecuado, tiene que ponerse de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, que es otra dependencia globalizadora que concentra un cúmulo de información y decisiones dentro de la administración, porque en el pasado esto se ha constituido en un problema de coordinación interinstitucional que ha bloqueado acuerdos.

El cambio en el gobierno federal ofrece una oportunidad para reformar el aparato administrativo y establecer mecanismos de combate a la corrupción, pero la labor es ardua y de largo plazo.

Uno de los principales retos del nuevo gobierno es eliminar esa ilegalidad y corrupción y construir una administración pública que ofrezca, en forma efectiva, honesta, eficiente, los bienes y servicios que la población requiere. El reto se traduce en construir un gobierno con aparato administrativo democrático.

La alta burocracia federal y el P.R.I. se quedaron aislados luego de su simbiosis de años, lo cual abre la oportunidad de impulsar reformas que rompan esas ataduras y de autonomizar la administración pública.

Precisamente, la consecuencia más trascendental de la unión entre política y administración implicó la ausencia de contrapesos al aparato gubernamental. En otros países, generalmente existen límites al poder ejecutivo que preservan zonas de autonomía entre las elites políticas y los aparatos burocráticos, que aquí no existen, para ello, se requieren métodos de pesos y contrapesos internos, para que la función administrativa sea eficiente y acotada a sus responsabilidades marcadas por el derecho, la honestidad, como los controles externos que, son los más relevantes, pues permitirían que los ciudadanos pudieran juzgar la acción del gobierno.

Sería conveniente que el nuevo gobierno abra absolutamente toda la información oficial y motive una participación de grupos sociales y medios de comunicación, como mecanismos de control externo, eso permitiría, evaluar la labor de los auditores, en el supuesto de que se quisieran cometer excesos en su

labor. Lo mismo se deben ventilar las razones por las que un funcionario es separado de su cargo.

El objetivo, sería abrir la información totalmente, para cerrarle paso a la discrecionalidad, a la corrupción, a las decisiones apartadas de la ley, si el gobierno inicia un programa de gobierno, deberá informar el objetivo de tal tarea, el manejo presupuestal y, sobre todo, quién concretamente es el responsable de ese programa, para que sea quien tenga que responder ante una desviación, el reto es como sistematizar la información en forma ágil y clara, analizable y criticable.

Esa sería la tarea de la SECODAM, acotar los niveles de discrecionalidad en las distintas esferas de actuación pública; vigilar la legalidad de las actuaciones y omisiones del gobierno; despolitizar algunas decisiones que tienen una naturaleza predominantemente técnica; mejorar la información y la transparencia, y favorecer la rendición de cuentas de los responsables de las acciones gubernamentales.

En otro orden de ideas y desde el punto de vista de la teoría de las instituciones, que ha tratado muy ampliamente *Ayala Espino José* en sus obras; *Instituciones y economía*; y *Mercado, Elección Pública e Instituciones*, las Instituciones influyen en el comportamiento económico de los individuos y de las organizaciones sociales; así pues desde esta perspectiva, los diferentes conjuntos de Instituciones y organizaciones económicas, creadas y operadas por el Estado, afectan la conducta económica de los individuos y en general las condiciones económicas de la producción y el intercambio. Es decir el papel del Estado se debe concebir como un elemento capaz de mejorar las funciones de control, vigilancia y supervisión de sus recursos a través de órganos que cumplan cabalmente con sus atribuciones, aunque al ser incapaz de mejorar la asignación de recursos podrían empeorar e incluso modificar las acciones y elecciones de los individuos, incluidas la burocracia y los políticos.

Se puede añadir que, las instituciones son importantes para el desempeño de la economía porque restringen o incentivan con sus acciones las elecciones y preferencias los individuos, en la medida que aportan beneficios a la sociedad como los de encarar problemas específicos en el cuidado de los aspectos económicos y de las políticas públicas sociales y en guardar un orden político que sean de observancia general a los individuos o a la comunidad, luego entonces, un incentivo importante es la creación de Instituciones eficientes que reduzcan los riesgos y la incertidumbre económica y social y en esa medida se generen condiciones estables y se propicie la coordinación de decisiones colectivas con señales que promuevan y guíen la interacción de los diferentes sectores de la sociedad y el gobierno.

Continuando con el análisis de las instituciones, para que estas transmitan certidumbre, los esquemas jurídicos y de control deben ser totalmente claros y precisos, así pues, un buen sistema en los órganos de control y vigilancia

(SECODAM) deberá favorecer la confianza en las instituciones, toda vez que el comportamiento de los individuos no está determinado exclusivamente por el libre mercado, sino por las instituciones, normas y leyes. Las instituciones actuales deberán jugar un papel relevante en la constitución de modernas y transparentes organizaciones con reglas internas en sus estructuras de gobernación que sirvan para guiar la operación cotidiana y sus relaciones con otras organizaciones, que permita aprovechar las ventajas comparativas que mejoren el Estado de Derecho, entendiendo la Gobernación como el conjunto de mecanismos que permitan a las organizaciones resolver colectivamente sus diferencias o conflictos y definir sus necesidades sociales y públicas, la gobernación es una dimensión importante en la estructura de las organizaciones, por que apoya a que reduzca el tráfico de influencias al interior de estas y de las instituciones y no deterioren sus funciones de salvaguardar los intereses públicos y el derecho de la sociedad a conocer el destino y usos de los recursos que aporta a través de los impuestos y derechos.

Por lo tanto el Estado como una organización dotada de poderes suficientes deberá restringir conductas irregulares y personalistas, a través de la vigilancia de las instituciones públicas y creando nuevas donde las actuales no cumplan, al no contar con un marco jurídico adecuado que de estabilidad y de certidumbre económicas.

Las instituciones nuevas, eficientes, creíbles y aceptadas por los agentes involucrados en su funcionamiento, se crearán a través de un proceso largo, en donde se incorporen simultáneamente aspectos técnicos, políticos y administrativos, estas instituciones emergentes no se concentran automáticamente en reglas, que inmediatamente crean confianza y certidumbre al interior de los grupos sociales; que día a día demandan transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes.

El Neo-institucionalismo económico atribuye a las instituciones un papel estratégico, por que estas tiene la capacidad de moldear la conducta y el comportamiento de los individuos.

Por lo tanto la relación entre sistema legal y economía ha sido una de las preocupaciones centrales de las teorías política y económica y se ha llegado a concluir que una estructura no es independiente de la otra; las leyes existen y las fija la economía, pero a su vez la economía no puede existir sin leyes; por lo que el papel del Estado consiste en guiar, seleccionar y canalizar las demandas de leyes para que estas se apliquen indistintamente, sin ningún sesgo y a todos por igual en la resolución de conflictos, garantizado el Sistema legal su cumplimiento, aun contra la voluntad de la minorías que se resisten a la ley.

Finalmente podremos decir que las instituciones y sus marcos normativos, son importantes para el desempeño de la economía porque representan el entorno

en el cual los individuos actúan y son el conjunto de estructuras de incentivos en donde se lleva a cabo el intercambio humano, político, social y económico y en consecuencia las instituciones bien diseñadas facilitan la coordinación económica y promueven un mejor desempeño de la economía, de la misma forma, las instituciones ineficientes pueden ayudar a perpetuar el atraso económico, la ineficiencia en el manejo de recursos y el deterioro de la confianza de la sociedad hacia ellas.

BIBLIOGRAFÍA

1. AYALA Espino José.- **"INSTITUCIONES Y ECONOMIA. Una introducción al neoinstitucionalismo económico"**. - Primera reimpresión 2000. - Editorial Fondo de Cultura Económica.- México D.F.
2. AYALA Espino José.- **"Mercado, elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado"**. - Segunda edición.- Editorial Miguel Angel Porrúa.- México D.F.
3. ARANCIBIA Armando.- **"Estado y Economía ante la Crisis Actual en América Latina"**. - Instituto de Estudios Económicos de América Latina.- CIDE No. 11.- México
4. BANCOMEXT — **"Comercio Exterior de México"**.- Tomo I.- México
5. BIELSA Rafael.- **"Derecho Administrativo"**. Tomo I.- Sexta Edición.- Editorial Época.- Buenos Aires 1964
6. Cámara de Diputados, **Democracia Mexicana, Economía, Política, Sociedad**. México, Edit. Instituto de investigaciones legislativas, 1994.
7. CARDOSO José Carlos.- **"Los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal"**.- Editorial INAP.- México 1984
8. CARRANCA Y TRUJILLO Raúl.- **"Derecho Penal"**.-Editorial Porrúa.- México 1987
9. CASAR Amparo y PÉRES Wilson.- **"El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación?"**.- Editorial Siglo XXI.- México D. F. 1988
8. COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- ASAMBLEA NACIONAL.
9. Colegio de México. **Historia de México**. México, colección colegio de México, 1978-1983, t, 12
10. COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- ASAMBLEA NACIONAL.- México 1989
11. Colegio Nacional de Economistas.- **"El economista mexicano"**.- Revistas Números 4-5. México
12. CORDERA Rolando.- **"Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica"**.- En revista EAL núm. 3.- Septiembre de 1979.- México

13. FRAGA Gabino.- "Derecho Administrativo".- Décima Octava Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F. 1978
14. FRAGA, Gabino.- "Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa.- México.- 1981
15. GORDON Tullock.- "Los Motivos del Voto".- Prólogo XXVIII.- México, D. F. 1979
16. GUILLÉN ROMO Héctor.- "Orígenes de la Crisis en México 1940-1987".- Editorial Novaera.- México 1995
17. GUNDER Frank.- "Crisis de Ideología e Ideología de la crisis, en Dinámica de la crisis global".- Editorial Siglo XXI.- México
18. HERNÁNDEZ L. Enrique.- "La productividad y el desarrollo industrial en México".- Editorial Siglo XXI.- México 1993
19. Historia de la legislación Mexicana desde sus inicios hasta 1972. México, Congreso de la Unión, 1980
20. Historia de México. México, Congreso de la Unión, Tomo. III 1991. México, Secodam, 1993
21. JEANNOT Fernando.- "Neoliberalismo Institucional".- Editorial Fundamentos.- México 1987
22. J. OROZCO ENRÍQUEZ Jesús.- "El Código de Ética del Servidor Público".- Citado por Andrés Serra Rojas. En Revista Auditoría Pública.
23. La administración pública en México. Historiografía. México, Secodam, 1993.
24. La Jornada.- Periódico Nacional.- Del 13 de Enero de 1992.- México
25. "Legislación de la Administración Pública Federal." Ediciones Delma, México, 1994
26. M. QUIJANO José.- "Estado y Banca Privada".- CIDE.- México 1987
27. Miguel de la Madrid Hurtado.- VI Informe de Gobierno.- Gobierno de la República.- Secretaría de Gobernación.- México 1988.
28. MORENO RODRÍGUEZ Rogelio.- "El Código de Ética del Servicio Público".- Citado por Andrés Serra Rojas en revista Auditoría Pública.- N° 4.- año II.- México Septiembre de 1992

29. N. POULANZAS.- "Introducción al Estudio de la Hegemonía del Estado".- Cuadernos del Pasado y Presente.- No. 48.- México 1998
30. Nafinsa. Encuesta de la Industria Mediana y pequeña, 1985. México, 1988
31. OROZCO ENRÍQUEZ J. Jesús.- "El Código de Ética del Servidor Público".- citado por **Andrés Serra Rojas** en Revista Auditoría Pública.- Año II.- N° 4.- Septiembre de 1992.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- México
32. PICHARDO PAGAZA Ignacio.- "Introducción a la Administración Pública de México".- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México 1995
33. R. HIMES James.- "La formación del capital en México".- En EL TRIMESTRE ECONÓMICO, Enero-Marzo de 1965.- Vol. XXXII núm. 125.- México
34. RAWLS John.- "Teoría de la Justicia Redistributiva".- Editorial Mc Graw-Hill de México, S. A.- México 1985
35. ROBLES Martha. Historia de México. México, Congreso de la Unión, Tomo. III 1991.
36. RUIZ DUEÑAS Jorge.- "Empresa Pública Elementos para el Examen Comparado".- Editorial América.- México 1997
37. TELLO Carlos.- "La Nacionalización de la Banca en México".- Editorial Siglo XXI.- México 1984
37. TULLOCK Gordon.- "Los Motivos del Voto". Prólogo XXVIII. 1979.
38. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentos De México. México, Edit. Porrúa, 1982,
39. Tribunal Fiscal de la Federación.- Revista Oficial No. 45.- 3a Época, año IV.- Septiembre de 1991.
40. Tribunal Fiscal de la Federación.- Revista Oficial No. 20.- 3a. Época, año II.- Agosto de 1989.
41. VÁZQUEZ CANO Luis Ignacio.- "La simplificación administrativa".- En la administración pública contemporánea en México.- Varios autores.- Editorial SECOGEF-FCE.- México 1993
42. VELÁZQUEZ DELGADO Jorge.- "La Idea del Socialismo en Ludwig Von-Mises, en El pensamiento austriaco en el exilio".- Editorial Trillas.- México, D. F. 1985

43. VILLARREAL René.- "Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque estructuralista 1929-1988".- Editorial Siglo XXI.- México 1987
44. VILLARREAL René.- "Liberalismo Social y Reforma del Estado".- México en la Era del Capitalismo Posmoderno. Editorial Siglo XXI.- México 1992
45. WARMAN Arturo.- "El problema del campo".- En México Hoy.- Editorial Siglo XXI.- México 1979

DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES

46. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- "Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público"
47. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- "Manual de Procedimientos".
Contraloría Interna
48. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
49. Secretaría de gobernación. "Seis años de actividad nacional 1946"

PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO

50. Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982.
51. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
52. Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994.
53. Plan Nacional de Desarrollo 1996- 2000.
54. Programa Nacional de Financiamiento del Comercio Exterior 1983-1988.
55. Programa de Modernización del Sector Paraestatal 1989-1994

LEGISGRAFIA

56. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
57. Ley Federal de empresas paraestatales
58. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. "Legislación de la Administración Pública Federal".- Ediciones Delma.- México 1994.
59. Ley de Industria del Transformación de 1941 y Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias de 1954.
60. Ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos

PODER JUDICIAL

61. Tribunal fiscal de la Federación.- Revista Oficial No. 45.- 3a Época.- Año IV.- Septiembre de 1991 México
62. Tribunal Fiscal de la Federación.- Revista Oficial No. 20.- 3a. Época.- Año II.- Agosto de 1989 México
63. Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Novena Época.- Tomo I.- Junio de 1995.- México
64. Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Novena Época.- Tomo II.- Agosto de 1995.- México
65. Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Novena Época.- Tomo II.- Abril de 1996.- México
66. Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Novena Época.- Tomo III.- Abril de 1996.- México
67. Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Octava Época.- Tomo VII.- Enero de 1996.- México
68. Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Octava Época.- Tomo VI.- Segunda Parte-1.- Agosto de 1990.- México
69. Seminario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Octava Época.- Tomo VI.- Junio de 1991.- México
70. Semanario Judicial de la Federación.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Octava Época.- Tomo XV-2.- Febrero.- México