

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU FISCALIZACIÓN INTERNA

I. Estructura de la administración pública	51
II. Administración Pública Federal (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)	57
1. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	60
2. Órganos de relevancia constitucional	61
III. Administración Pública del Distrito Federal (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)	62
1. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	63
2. Naturaleza jurídica de los órganos político-administrati- vos (delegaciones)	66
IV. Administración Pública Municipal	70
V. Referencia al marco normativo del “control”	71
1. Federal	72
2. Estatal	76
3. Municipal	80
4. Fenómeno de sobreregulación administrativa	81
VI. Órganos de control interno	82
1. Secretaría de la Función Pública	82
2. Contraloría General del Distrito Federal	89
3. Control municipal	94
VII. Administración pública y gobernados	94

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU FISCALIZACIÓN INTERNA

¿Hasta en el mismo infierno existen leyes?
Eso lo encuentro bien; ¿podría cerrarse
un pacto, y a buen seguro que con vos,
caballero?

Johann W. GOETHE, *Fausto*

I. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En términos constitucionales la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. La población es una de las partes integrantes del Estado, las otras dos son el territorio y gobierno. Ahora bien, la CPEUM establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos unidos en una Federación; además, señala que el pueblo ejerce su soberanía a través de los “Poderes de la Unión”, que se “dividen” para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁹⁷

Estas ideas, en el México de 1917 eran avanzadas, puesto que recogían el fruto de grandes gestas históricas: la Guerra de Independencia Norteamericana, la Revolución Francesa, la propia experiencia mexicana plasmada en la lucha de Independencia de 1810, la Guerra de Reforma y la Revolución de 1910, sin despreciar otras luchas que fueron conformando nuestra nacionalidad. Sin embargo, a pesar de su raigambre, esas ideas hoy son polémicas. Por ejemplo, el concepto de soberanía al contrastarse con el de globalización adquiere notas distintivas que lo desdibujan. El concepto de “poder” para aludir a los órganos del Estado ha sido rebasado por la doctrina y en la actualidad se habla de “funciones”, además, quiénes se ocupan del estudio del poder estiman que éste es único e indivisible.

⁹⁷ Artículos 39, 40, 41 y 49.

No obstante, mientras no avance en nuestro país la llamada “reforma del estado”, y no se convoque al constituyente extraordinario para otorgarnos una nueva Constitución, las normas constitucionales son derecho vigente, lo que obliga a su respeto.

La ingeniería institucional mencionada nos permite establecer la existencia de una estructura compleja que ejerce las atribuciones que el orden jurídico otorga al gobierno, por estructura entenderemos la forma de organizar las partes que componen un todo.

Cualesquiera de las funciones públicas requieren de una organización. Esto es visible si atendemos a que las funciones públicas consideradas desde el punto de vista horizontal conforman la organización ejecutiva, legislativa y judicial. Desde el punto de vista vertical constituyen la federación, los estados y los municipios.

La palabra administración refiere etimológicamente a las voces *administratio*, *procuratio*, *gestio*, *dispensatio*, *onis*, *cura*, *ae*, esto es, administración, procuración, gestión, dispensa, curatela, etcétera. Posee diversos significados. Se le usa para designar a la organización, la ordenación económica de medios, para aludir al orden de una organización, se le identifica con la provisión, etcétera. Hugo Charny considera que es: “un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos”.⁹⁸ En otra obra se estima que es el “conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tiene como finalidad apoyar la consecución de los objetivos de una organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficiencia y eficacia posibles”.⁹⁹

Otros autores, George Dupuis y José-Marie Guédon, la definen funcionalmente como un conjunto de actividades y orgánicamente como un conjunto de personas, así, estiman que “...l’Administration peut être définie comme l’ensemble des activités qui, sous l’autorité ou le contrôle du gouvernement, tendent au maintien de l’ordre public et à la satisfaction des autres besoins d’intérêt général, ou comme l’ensemble des personnes physiques ou morales qui accomplissent les fonctions administratives”.¹⁰⁰

⁹⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba, t. I, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1954, p. 483.

⁹⁹ *Op. cit.*, nota 61, p. 24.

¹⁰⁰ Dupuis, George y Guédon, Marie-José, *Droit Administratif*, 30a. ed., Francia, Armand Colin (ed.), 1991, p. 14. “La administración puede ser definida como el conjunto de las actividades que, bajo la autoridad o control del gobierno, tienden a mantener el or-

Para el maestro Andrés Serra Rojas:

La Administración privada y la Administración pública –por medio de sus órganos directivos y de sus funcionarios y empleados-, realizan operaciones que tienen por objeto alcanzar las metas que se han propuesto, utilizando estos medios:

- a) La planificación: que comprende la previsión, es decir, que se puede hacer;
- b) Capacidad o medios económicos disponibles o previsibles;
- c) Organización, como va a hacerse;
- d) Dirección, ordenar que se haga; bajo principios económicos, técnicos y jurídicos;
- e) Ejecución, que es la realización concreta de los fines señalados en sus leyes; y
- f) Control, o examen de lo realizado para corregir deficiencias, errores o insuficiencias y para demandar responsabilidad a los infractores.¹⁰¹

En el ámbito jurídico se estima que la administración pública puede concebirse como la actividad que los órganos del Estado desarrollan para el cumplimiento de lo que se llama los fines del Estado o sus atribuciones.¹⁰² También, un estudioso del derecho la caracteriza como la parte de los órganos del Estado que dependen del Poder Ejecutivo, que tienen a su cargo la función que se diferencia de la legislativa y judicial, en forma continúa y permanente para conseguir el interés público, por medio de una organización jerarquizada dotada de recursos humanos, patrimonio, orden normativo y técnicas específicas de trabajo.¹⁰³ Gabino Fraga sigue a Molitor y estima que desde el punto de vista formal la administración pública es el organismo que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; para el autor citado, materialmente, “es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particu-

den público y a la satisfacción de otras necesidades de interés general, o como el conjunto de personas físicas o jurídicas que realizan las funciones administrativas”.

¹⁰¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 14, pp. 73 y 74.

¹⁰² Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública en México*, México, Porrúa Hermanos y Cía., 1939, p. 13.

¹⁰³ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 15, p. 96.

lares para asegurar la ejecución de su misión”.¹⁰⁴ En el campo de las funciones que integran el poder público, se estima que la función ejecutiva integra la llamada administración pública, que consiste en la organización que tiene a su cargo la dirección y gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política.¹⁰⁵ En este sentido existirá administración pública federal, estatal y municipal. En nuestro país los artículos 90, 115, 116 y 122 de la CPEUM establecen las bases de organización de la administración pública federal, municipal, estatal y del Distrito Federal. A su vez, las correspondientes leyes orgánicas se ocupan de pormenorizar las bases organizativas de esta distribución de competencias vertical. El análisis de la administración pública es trascendente en nuestro estudio, puesto que ya delimitamos que el control es un acto accesorio de otro principal de administración o gestión.

Formas de organización de la administración pública

Todo ser requiere de una estructura, esto es, de una forma de manifestarse en la realidad. La administración pública no es la excepción, requiere de una organización que le permita materializarse ante los ciudadanos, velar por el orden jurídico y otorgar los servicios que por ley tiene encomendados. Lo anterior nos lleva a nuestro siguiente punto que se relaciona con la organización administrativa. Las formas más conocidas son: la centralización, la desconcentración y la descentralización. Cada una de ellas posee características específicas para lograr las metas y objetivos que se relacionan con los fines públicos. Esa estructura constituye la materia prima, por así decirlo, en torno a la cual actúan los procesos de fiscalización interna y externa.

A. Centralización

La centralización administrativa es una manera de estructurar a los órganos que integran la función pública, de manera jerarquizada, en la que se deposita en el órgano superior central los poderes jurídicos, económi-

¹⁰⁴ Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 10, p. 119.

¹⁰⁵ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, 2a. ed., México, Porrúa, 1973, p. 10.

cos y políticos. Se caracteriza por la concentración de las atribuciones y facultades administrativas en un solo ente al que se subordinan los demás integrantes de la organización. Todas las potestades derivadas de las relaciones entre los entes administrativos los concentra el órgano central y los ejerce el titular de la administración. Para Jorge Fernández Ruiz: “la centralización se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública”.¹⁰⁶ Por su parte, Andrés Serra Rojas estima que “se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas”.¹⁰⁷

La centralización se puede realizar a través de la concentración del poder coactivo, de los poderes de decisión y de emitir órdenes, de la competencia técnica o de las atribuciones de nombramiento. Además, el titular de la administración central ejerce las facultades que involucra esta forma de organización administrativa. Esos poderes son: 1. Los de decisión, que implica orientar la solución de los negocios públicos; 2. El de nombramiento, esto es, designar a los servidores públicos al interior de la administración; 3. De mando, a través del cual emite órdenes obligatorias para sus subalternos; 4. De revisión, que le permite examinar los actos de sus subalternos, corrigiéndolos si es necesario, confirmándolos o anulándolos; 5. De vigilancia, que consiste en el control de la actuación de los servidores públicos subalternos; 6. Disciplinario, que entraña la posibilidad de sancionar el incumplimiento o cumplimiento no satisfactorio, por parte del inferior, de las tareas asignadas, y 7. De resolución de problemas de competencia, para decidir quien de sus subalternos conoce de determinado asunto o, incluso, para resolverlo él mismo.

Esta forma de organización posee ventajas y desventajas. Así para Jorge Fernández Ruiz conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios; en su aspecto negativo, se aleja de los administrados y lleva al burocratismo excesivo o al formalismo procesal.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 29, p. 19.

¹⁰⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 14, p. 509.

¹⁰⁸ *Idem.*

B. *Desconcentración*

La desconcentración administrativa es una forma de diluir el poder y la competencia para el despacho de los negocios públicos. Es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior [...] conservando la relación de jerarquía entre ambos.¹⁰⁹ Andrés Serra Rojas la caracteriza como la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.¹¹⁰

En esta forma de organización administrativa el órgano desconcentrado, como regla general, carece de personalidad jurídica, puesto que está subordinado al órgano central y cuenta con una parte alícuota de la personalidad de éste. La desconcentración puede ser de carácter técnico, administrativo o por servicios, dependiendo si se crea al órgano desconcentrado para atender una situación de alta complejidad o especialización, para realizar actos de gestión de ciertos asuntos públicos o para prestar determinado servicio público como: agua, alcantarillado, etcétera.

Además, existen otras formas de desconcentración: vertical o por materia en el que el órgano desconcentrado forma parte de la propia organización del órgano central. Horizontal o territorial en la que el órgano central otorga competencia y poder decisorio a diversos órganos subordinados para que lo ejerzan en determinado espacio geográfico.

C. *Descentralización*

En esta clase de organización administrativa existe dependencia más no subordinación del organismo descentralizado hacia el órgano central. La descentralización implica otorgar al órgano descentralizado personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica y funcional, para ejercer sus tareas de orden administrativo.¹¹¹ A esta forma de descentralización se le llama administrativa. También puede haber descentraliza-

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 57.

¹¹⁰ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 14, p. 513.

¹¹¹ *Idem*, p. 36. En igual sentido Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, 3a. ed., México, Harla, 1998, p. 125.

ción política, que entraña la cesión del poder, y económica en la cual se transfieren al órgano descentralizado facultades de toma de decisiones de carácter financiero.

Entre las formas de descentralización mas conocidas se encuentran la administrativa por región y por servicio. En la primera se crea un organismo al que se le encomienda atender los intereses de una comunidad. La segunda consiste en crear un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio para atender determinado servicio público, como puede ser alcantarillado, agua potable, transporte, entre otros.

En los niveles de gobierno federal, estatal y municipal hay órganos centrales, desconcentrados y descentralizados. Por lo que se puede considerar que la centralización, la desconcentración y la descentralización son formas de organización administrativa que coexisten en nuestro país. Además, significan la exteriorización de los entes públicos y constituyen la estructura en torno a la cual se ejecutan los actos de control. Esa estructura está regulada en diversos ordenamientos jurídicos, desde la perspectiva orgánica y funcional, analicemos brevemente esa legislación.

II. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL)

El presidente de la República cuenta con una serie de órganos auxiliares que conforman la APF. El artículo 90 de la CPEUM señala que la APF será centralizada y paraestatal conforme a una ley orgánica que expida el Congreso de la Unión. Además, establece que esa norma distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación entre secretarías de Estado y departamentos administrativos. Por otra, deberá definir las bases generales para la creación de las denominadas entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. También, deja a las leyes determinar las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

El artículo 90 de la CPEUM cuenta con su norma reglamentaria la LOAPF. Esta ley se aplica a los órganos auxiliares de la función ejecutiva, puesto que en términos del artículo 80 de la CPEUM, el “Supremo Poder Ejecutivo” se deposita en un solo individuo al que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

La LOAPF tuvo su última reforma el 10 de abril de 2003, se divide en tres títulos, cuatro capítulos y 56 artículos, los seis últimos están derogados, por lo que en realidad cuenta con 50 artículos. El objeto de la ley según su artículo 1o. es establecer las bases de organización de la APF centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada se integra con la presidencia de la república, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y a la consejería jurídica. Estas instancias se instituyen para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los negocios administrativos encomendados al poder Ejecutivo de la Unión.

En la administración pública paraestatal se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones de seguros y fianzas y los fideicomisos, que constituyen instancias de auxilio presidencial.

Las secretarías de Estado y departamentos administrativos tienen igual rango, lo que implica que ninguno es preeminente.¹¹² Además, las secretarías y departamentos deben ejercer el llamado refrendo ministerial, que los constriñe a suscribir de manera conjunta con el titular del Ejecutivo los reglamentos, decretos y acuerdos, y constituye un instrumento de corresponsabilidad entre el Ejecutivo y sus agentes. Para su organización interna, las secretarías y departamentos administrativos, cuentan con subsecretarios, secretarios generales, oficial mayor, directores generales, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa. Además, esas instancias de administración pueden crear órganos administrativos desconcentrados.

En materia de control interno las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tienen la atribución de establecer sus 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 fije el Ejecutivo Federal. De esta norma se desprende parte del esquema de control interno que opera al interior de las dependencias que conforman la administración pública centralizada. Existe un

¹¹² Sin embargo, la experiencia histórica en nuestro país desmiente el contenido de esta norma. Así, los secretarios de Gobernación, Hacienda, Programación y Presupuesto y de Contraloría y Desarrollo Administrativo han jugado papeles muy importantes en la definición de los negocios, al grado que algunos de ellos se han estimado jefes de Gabinete y otros han sido candidatos a la presidencia de la República.

elemento de control legislativo en la obligación a cargo de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo de dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos.

Existen 19 órganos auxiliares del Ejecutivo para el despacho de los negocios administrativos: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Es importante señalar que en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de abril de 2003 se publicó el decreto, por el que se expide la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”, a través del cual, se reformaron los artículos 26, 31 y 37 de la LOAPF. Para los propósitos de nuestro estudio importa destacar que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cambia su nombre a Secretaría de la Función Pública, y se le encomienda, además de las facultades con las que contaba, dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública.

Se establece lo relacionado con las llamadas entidades, que integran la administración pública paraestatal. Define a los organismos descentralizados como aquellos creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Entre las empresas estatales de participación estatal mayoritaria ubica a las sociedades nacionales de crédito, creadas en los términos de la ley específica; a las sociedades cualquier naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en las que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social; b) que en la constitución de su capital

se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal, o c) que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. Además, asimila a empresas de participación estatal mayoritaria a las sociedades o asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados son dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes. Por último, establece que los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen para auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comité técnico.

Las relaciones del Ejecutivo con las entidades se conducirán a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

1. Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Con los apuntes anteriores podría quedar plenamente delimitada la estructura orgánica de la administración pública federal. Sin embargo, existe otra norma reglamentaria del artículo 90 de la CPEUM, la LFEP que contiene algunas disposiciones jurídicas de trascendencia para nuestro estudio, por lo que procederemos a su análisis.

Esta norma cuenta con seis capítulos y 68 artículos. El capítulo primero se refiere a las disposiciones generales; establece el carácter de órganos auxiliares de la APF de las entidades paraestatales; estipula que son entidades paraestatales las que señale la LOAPF. Estas entidades sólo pueden crearse para atender las áreas prioritarias o estratégicas del país. Esas entidades cuentan con autonomía de gestión para el cumplimiento de su objeto, y de sus objetivos y metas programadas. El capítulo segundo se refiere a la constitución, organización, funcionamiento y registro de los organismos descentralizados. El capítulo tercero se ocupa de las empresas de participación estatal mayoritaria. El capítulo cuarto atiende a los fideicomisos públicos, el quinto al desarrollo y operación de las entidades paraestatales y, por último, el sexto al control y evaluación.

La vigilancia de los organismos descentralizados está a cargo de un Comisario Público y un suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública. Además, esa norma establece algunos lineamientos en materia de control interno. Sus órganos de control interno forman parte de su estructura, apoyan la gestión directiva y ejercen sus funciones conforme a los lineamientos que expida la Secretaría de la Función Pública. Esas funciones son de recepción de quejas y denuncias, investigación de éstas e imposición de sanciones, evaluación de sistemas de control y realización de auditorías. Las empresas estatales de participación estatal mayoritaria tienen la obligación de contar dentro de sus estructuras con órganos de control interno.

En esta rama de la administración pública se contemplan una serie de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos públicos, que se ocupan de producir bienes o prestar servicios.

En los términos de la relación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de agosto de 2002, hay un total de 203 entidades paraestatales. Entre ellas destacan: Instituto Mexicano de la Radio, Talleres Gráficos de México, Casa de Moneda, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Petróleo, Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Fondo de Cultura Económica, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Fideicomiso de Fomento Minero, entre otros.

Es importante destacar que a partir de 1982 se ha ido reduciendo paulatinamente la lista de estas entidades paraestatales, en 1999 había 247, en el año 2002 existían 203. Además, se habla de la “Reforma Energética”, con la que se pretende la privatización de Petróleos Mexicanos y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y de la Comisión Federal de Electricidad, lo que reduciría aún más el número de las entidades paraestatales.

2. Órganos de relevancia constitucional

Al lado de esta administración federal “formal” se encuentran los llamados “órganos de relevancia constitucional”, que son aquellas instituciones que se contemplan en la CPEUM, a los que se les encomiendan tareas de alta especialización técnica y que, debido a la necesidad de certe-

za e imparcialidad en sus funciones, se les separa de las funciones tradicionales del Estado, otorgándoles poderes de decisión mayores de los que se les proporciona a los órganos desconcentrados, lo que los asemeja a la descentralización administrativa, con la salvedad de que no se encuentran sectorizados a ningún órgano central, esto es, son totalmente autónomos.

El hecho de que estén plasmados en la CPEUM ha desatado un debate sobre su naturaleza jurídica, en el que se sostiene que constituyen una función distinta de las tradicionales. Desde nuestro punto de vista, son un tipo de descentralización administrativa. Lo anterior implica que no forman una función distinta de las tradicionales, atendiendo a que, por un lado en términos del artículo 49 de la CPEUM el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por el otro, a pesar de su autonomía realizan actividades de carácter ejecutivo, esto es, de aplicación de la ley en la esfera administrativa, especializados en materias concretas.

Entre estos órganos tenemos al IFE que tiene su base constitucional en el artículo 41, fracción III, de la CPEUM, y al que se encomienda la organización de las elecciones federales. Otro órgano con estas características es la CNDH, regulada en el artículo 102 B de la carta magna, que se encarga de la atención de quejas provenientes de autoridades ligadas al poder ejecutivo. Por último, tenemos al BANXICO, entidad encargada de las funciones de banca central en nuestro país.

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL)

La Ciudad de México, Distrito Federal, es una entidad federativa *sui generis*, pues es la sede de los poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos. En su administración pública confluyen los órganos de gobierno federales y locales. Su organización administrativa se plasma en el EGDF, sin embargo, en términos del artículo 122, inciso C), base tercera, fracciones I y II, de la CPEUM, existen órganos centrales, desconcentrados, descentralizados y, extrañamente se refiere a los órganos político administrativos, que en rigor estricto no son más que una de las especies de la desconcentración administrativa.

El EGDF señala que la APDF será centralizada, desconcentrada y paraestatal. Determina que la jefatura de gobierno y las secretarías, así como

las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada; además, refrenda que la APDF contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal y se denominarán genéricamente delegacionales. Señala que las atribuciones y el régimen de suplencias se determinarán en el reglamento que expedirá el jefe de gobierno. Determina que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos integran la administración pública paraestatal.

1. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Otra norma trascendente en materia de administración pública local es la LOAPDF. Esta norma se divide en tres títulos, diversos capítulos y 74 artículos. Como su nombre lo indica es una norma de carácter orgánico, esto es, crea a los órganos que integran la APDF y distribuye sus competencias.

Es de orden público e interés general. Su objeto es distribuir los negocios del orden administrativo y asignar las facultades para el despacho de los negocios a cargo del jefe de gobierno entre los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales. Señala que la APDF será central, desconcentrada y paraestatal. La primera se integra con la jefatura de gobierno, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la oficialía mayor, la contraloría general y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. La segunda corresponde a los órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, denominados genéricamente delegaciones. Otra clase de órganos desconcentrados son aquellos de carácter administrativo que puede instituir el jefe de gobierno. Por último, establece que la administración pública paraestatal se integra con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

El Distrito Federal se divide en 16 demarcaciones territoriales denominadas: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

El jefe de gobierno es el titular de la APDF, cuenta con órganos auxiliares para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden

administrativo, que son: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Transporte y Vialidad, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Turismo, Secretaría de Cultura, Procuraduría General del Distrito Federal y Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Al frente de cada secretaría, de la oficialía mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales hay un titular; quiénes, a su vez se auxilian de subsecretarios, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de unidad departamental, y por los demás servidores públicos que se establezcan en el reglamento interior y los manuales administrativos.

Además, esa norma señala que para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la administración pública centralizada del Distrito Federal, se podrán crear órganos desconcentrados, que estarán jerárquicamente subordinados al jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine. En el establecimiento y la organización de los órganos desconcentrados, se deberán atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

La LOAPDF alude a las llamadas delegaciones, puesto que señala que la APDF contará con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará delegaciones del Distrito Federal.

Los organismos descentralizados cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Estas entidades deben ser creadas por decreto del jefe de gobierno o por ley de la Asamblea Legislativa.

En lo que se refiere a las empresas de participación estatal mayoritaria de la APDF, se les define como las sociedades de cualquier naturaleza en las que el GDF, o una o más de sus entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno. Asimila en empresas de participación estatal mayoritaria, a las socie-

dades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la APDF o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los fideicomisos públicos son aquellos contratos mediante los cuales la APDF, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al jefe de gobierno o a los jefes delegacionales, en la realización de las funciones que legalmente le corresponden.

En términos del “Acuerdo por el que se da a conocer la relación de Fideicomisos Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal”, publicado en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal del 30 de enero de 2001, éstos son: Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal; Fideicomiso de los Institutos de los Niños de la Calle y las Adicciones; Fondo Mixto de Promoción Turística; Fondo de Seguridad Pública del Distrito Federal; Fideicomiso Control de Abasto de la Ciudad de México; Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México; Fideicomiso para el Ahorro de Energía del Distrito Federal y Fideicomiso Programa Integral Parques Zoológicos. Cabe destacar que en la actualidad existen otros fideicomisos, como el encargado de la rehabilitación del Centro Histórico, en el que participa el GDF y la iniciativa privada. Por otro lado, no todos los fideicomisos cuentan con estructura orgánica, por lo que algunos se manejan como “fideicomisos de caja”.

Para llevar la operación de esas entidades, el jefe de gobierno las agrupará por sectores, considerando el objeto de cada una de ellas y las competencias que la LOAPDF atribuya a las dependencias de la APDF. Sus órganos de gobierno estarán a cargo de la administración de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria, así como, en su caso, los comités técnicos en los fideicomisos públicos, y deberán estar integrados mayoritariamente por servidores públicos de la APDF, sin que en ningún caso existan regímenes especiales de voto que afecten la capacidad de decisión de dichos servidores públicos. En los fideicomisos en los que participen las delegaciones, el jefe de gobierno podrá autorizar que la participación mayoritaria de servidores públicos de la administración pública local, a que se refiere el párrafo anterior, se constituya con servidores públicos de la delegación que corresponda.

Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, o de los objetivos y metas señalados en sus programas.

La operación y control de las entidades paraestatales, su órgano de vigilancia estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la CGDF, quienes evaluarán el desempeño general y por funciones de las entidades; esos órganos estarán adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente a la CGDF, y tendrán a su cargo las actividades relativas al control y evaluación de la gestión pública de la entidad, conforme al reglamento correspondiente y a los lineamientos que emita la propia CGDF, respectivamente.

En materia de fideicomisos en el Distrito Federal se advierte que, por una pésima interpretación de las disposiciones jurídicas que establecen que la Secretaría de Finanzas será el fideicomitente único, se ha llegado a considerar inadecuadamente a fideicomisos que operan con recursos públicos como privados. Sin embargo, ya se advierte una vía de corrección de esa situación, aunque quizá no por la vía adecuada, sino por la de los hechos, al extinguir a la mayoría de fideicomisos en poder del Distrito Federal. La LOAPDF se complementa con el RIAPDF, que es una norma reglamentaria en la que se desarrollan las facultades de los diversos órganos que integran la APDF hasta el nivel de direcciones de área.

2. Naturaleza jurídica de los órganos político-administrativos (delegaciones)

En relación con la naturaleza jurídica de las delegaciones se ha desatado una polémica. Antes de 1997 estaba claro que se trataba de órganos desconcentrados; sin embargo, a partir de la publicación del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, publicado en el *DOF* el 4 de diciembre de 1997, que permite la elección de los titulares de los órganos político-administrativos por voto universal, libre, secreto y directo se ha llegado a pensar que éstas no están subordinadas a los órganos centrales del Distrito Federal.

El caso de las delegaciones gobernadas por militantes del Partido Acción Nacional ha sido paradigmático, puesto que sus titulares han

planteado una serie de controversias constitucionales en contra de actos de las autoridades centrales del Distrito Federal.

En las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales números 37/2000 y 20/2002, destaca su considerando primero, porque para sustentar su competencia para conocer de las referidas controversias constitucionales que interpongan jefes delegacionales, nuestro más alto Tribunal estimó que:

1. No pueden existir poderes locales en la ciudad de México, como sucede en las entidades federativas, ya que los poderes de la Unión deben actuar con libertad en el territorio donde se encuentran, sin que ningún poder local disminuya o afecte sus atribuciones y facultades que el pueblo les confirió, de ahí que tratándose del Distrito Federal se instituya órganos de gobierno, que ejerzan las facultades relativas en la urbe.” Con este argumento, la Suprema Corte determinó que en el Distrito Federal no existen poderes locales, sino solamente “órganos de gobierno”, porque, según ésta, los poderes federales deben actuar sin limitaciones al ejercer sus funciones. 2. ...La razón de que el texto actual del artículo 105 constitucional establezca, entre otros supuestos, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se originen entre “órganos de gobierno” del Distrito Federal, deriva de la naturaleza especial de esa localidad, en la que no podrían coexistir poderes locales y federales, ya que no puede haber preeminencia alguna de otros poderes sobre estos últimos, así como que dichos órganos constituyen niveles de gobierno que integran el sistema federal.

Aquí se advierte que se prepara la argumentación para limitar la esfera de competencia de los órganos de gobierno local. 3. Al glosar la reforma al artículo 122 de la CPEUM, la Suprema Corte estima que:

c) Se prevé una dualidad de competencias de las autoridades federales y locales, perfectamente delimitadas a partir del reparto de las facultades legislativas del Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, sin afectar la facultad reglamentaria del Presidente de la República y del titular del Gobierno del Distrito Federal...

Sostiene la Corte que lo anterior es una: “Circunstancia que reitera el aspecto antes señalado, consistente en evitar la preeminencia de los órganos locales de esa entidad sobre los Poderes de la Unión”. De lo expuesto

se infiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que los órganos de gobierno locales son inferiores a los Poderes Federales. 4. Después de analizar la CPEUM, el EGDF y la LOAPDF, consideran que: "...para el Distrito Federal el artículo 122 prevé una división territorial en la que se establecerán órganos político administrativos que se denominarán genéricamente Delegaciones". Razona: "Asimismo (...) se confiere a dichos órganos político-administrativos de cada demarcación territorial una autonomía funcional de gestión, en acciones de gobierno..." y sostiene que: "También se prevé constitucionalmente que la elección de los titulares de las Delegaciones será en forma universal, libre, secreta y directa...". Estos elementos van a servir a la Suprema Corte de Justicia para estimar que las Delegaciones son "órganos originarios" previstos en la CPEUM. Y que no existe relación jerárquica entre estos órganos y el poder Ejecutivo local. Así concluye que: "...en consecuencia, dichos órganos político-administrativos, al tener concepción peculiar, constituyen de hecho un nivel de gobierno, ya que cuentan con patrimonio propio y tienen delimitadas (sic) su ámbito de atribuciones competenciales en la ley, por mandato constitucional".

Las consecuencias de lo anterior son: a) Que en los hechos la Suprema Corte de Justicia de la Nación amplió su competencia en materia de controversias constitucionales, puesto que legitimó a las delegaciones como actores en las referidas controversias, otorgándoles el carácter de "órganos de gobierno", equiparándolos a la Asamblea Legislativa, al Tribunal Superior de Justicia y a la jefatura de gobierno; b) instituyó un nuevo nivel de gobierno en el Distrito Federal: las delegaciones, con lo que se transformó en legislador de facto; c) esto implica que en el futuro algunas delegaciones pueden plantear controversias constitucionales en contra de las leyes o actos que emitan la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno u otros órganos de gobierno del Distrito Federal, que desde su particular perspectiva vulneren normas constitucionales. Lo anterior significa que, en teoría, las delegaciones pueden lograr que la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalide una norma general en el Distrito Federal, si obtienen los votos necesarios; d) otorgó personalidad jurídica a las delegaciones y patrimonio propio, olvidando que sólo tiene personalidad jurídica el Distrito Federal, y e) se rompe la tradicional subordinación jerárquica que existía de los jefes delegacionales hacia el jefe de gobierno.

Por nuestra parte no compartimos el criterio mencionado en las controversias constitucionales relacionadas. Esto es así porque en términos de los artículos 122, párrafo cuarto, de la CPEUM, el jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo al Ejecutivo y la administración pública en la entidad. Esta circunstancia se refrenda en el artículo 52 del EGDF que establece que el jefe de gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública de la entidad; además, en los artículos 108, fracción II, y párrafo penúltimo, y 115 del propio EGDF, existe una subordinación de las delegaciones hacia el jefe de gobierno del Distrito Federal, puesto que en la primera se establece como causal de remoción de los jefes delegacionales contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y resoluciones del jefe de gobierno, además, se les impone a las delegaciones la obligación de cumplir las resoluciones que emita el jefe de gobierno y se le deja a éste la facultad de resolver las controversias competenciales que surjan entre las delegaciones y otros órganos del Distrito Federal y, en la segunda, se deja a los órganos centrales las atribuciones de planeación, normatividad, control y evaluación referidas a diversas materias. Además, en los artículos 2o., párrafo tercero, 3o., fracción II, y 37 de la LOAPDF se les incluye y considera entre los órganos desconcentrados del Distrito Federal; también, en el RIAPDF los artículos 7, fracción I, adscriben estos órganos a la Secretaría de Gobierno y el 121 los obliga a observar las normas que dicten las dependencias.

De lo anterior se advierte que la autonomía funcional que se les otorga no es de orden político, sino de naturaleza administrativa para el ejercicio de sus funciones legales en el marco de su competencia. Los autores de los proyectos de las controversias constitucionales que nos ocupan, confundieron la forma *sui generis* de acceso a la función pública de los titulares de esos órganos que se plasma en la CPEUM, con el hecho de que las delegaciones sean un nivel de gobierno distinto de la jefatura de gobierno del Distrito Federal, por lo que estimamos desafortunado el argumento de nuestro más alto Tribunal, ya que equivale a una derogación expresa de los preceptos que consideran a las delegaciones como órganos desconcentrados del Distrito Federal, lo que refrenda nuestra posición de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se transformó en legislador de facto.

Por otra parte, rompe con la armonía y el equilibrio que debe regir en materia de gobierno local y abre la puerta a la descoordinación en materia

administrativa en el Distrito Federal, cuyos efectos ya se advierten con la pugna presupuestaria que libra el jefe delegacional en Miguel Hidalgo en contra del gobierno del Distrito Federal, que se resolvió en favor de aquél, obligando al jefe de gobierno a devolver recursos presupuestales que le había retenido a la delegación.

IV. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Este nivel de gobierno constituye la base de la organización territorial, política y administrativa de los Estados, se regula en el artículo 115 de la CPEUM. Para la doctrina es una forma de descentralización por región, o sea, que constituye una forma en la que el Estado descentraliza los servicios públicos en una circunscripción territorial determinada.¹¹³ En desacuerdo con lo anterior, el maestro Miguel Acosta Romero estima que el municipio es una célula político-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas.¹¹⁴

También se le visualiza como una de las formas de descentralización del poder y de las funciones administrativas.¹¹⁵ Nosotros estimamos que si bien es cierto el municipio es una forma de descentralización también constituye una organización política, aunque se debe considerar que el órgano descentralizado, al estar dotado de personalidad jurídica, cuenta con órganos de gobierno, lo que rigor estricto configura una cuestión política, por lo que las posiciones doctrinales consideradas no serían contradictorias. En apoyo de lo anterior, el jurista Diego Valadés estima que en los últimos años los mecanismos de descentralización política se han visto reforzados a través de las instancias de descentralización administrativa y que ese reforzamiento es más sensible ahora con las nuevas atribuciones que la Constitución confiere al municipio.¹¹⁶ Para Reynaldo Robles Martínez el municipio es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y econó-

¹¹³ Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 10, pp. 218 y 219.

¹¹⁴ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 15, p. 504.

¹¹⁵ Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 218.

¹¹⁶ Cfr. Valadés, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 141.

mica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.¹¹⁷

Así, el municipio cuenta con personalidad jurídica, un patrimonio y órganos de representación. Su norma básica es la Ley Orgánica Municipal. Los órganos de representación del municipio son: el presidente municipal y el ayuntamiento, instancias que se eligen directamente por los ciudadanos avecindados en el municipio. El Ayuntamiento se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles. Para el maestro Gabino Fraga, el municipio cuenta con facultades que se pueden agrupar en tres categorías: 1. Facultades para la administración de los intereses locales del municipio; 2. Facultades para el manejo de la hacienda pública municipal, y 3. Facultades del Ayuntamiento como primera autoridad política del lugar.

Como integrantes de la autoridad municipal tenemos al Ayuntamiento que es un órgano colegiado y deliberante, formado por un presidente municipal, uno o varios síndicos y el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal; al presidente municipal quien ejecuta los acuerdos del cabildo; los síndicos vigilan las finanzas del municipio y lo representan legalmente, excepcionalmente efectúan funciones de ministerio público; y los regidores que vigilan a las dependencias que conforman la administración pública municipal. Esa administración, a su vez, está integrada por el presidente municipal, sus órganos auxiliares y los organismos paramunicipales. Entre los órganos auxiliares del presidente municipal, como titular del ejecutivo, se encuentran la secretaría del ayuntamiento, tesorería, oficialía mayor, dirección de servicios municipales, dirección de seguridad pública o comandancia de policía, dirección de obras públicas y, en algunos casos, la contraloría municipal. Por lo que atendiendo a la similitud que existe en las funciones de los órganos internos de control sólo estudiaremos a la Secretaría de la Función Pública y a la Contraloría General del Distrito Federal como ejemplos de esta clase de control.

V. REFERENCIA AL MARCO NORMATIVO DEL “CONTROL”

Existe una enorme variedad de normas en materia de control. Esto se explica porque en nuestro país contamos con administración pública federal, estatal y municipal. Cada nivel de gobierno establece sus pro-

¹¹⁷ Cfr. Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 1993, p. 143.

pías normas en la materia, por lo que, tenemos normas de control aplicables a la federación, a los estados y a cada municipio, además, la dinámica de la administración permite que cotidianamente se generen preceptos aplicables al control.

Además, las normas relacionadas con el control se ubican a lo largo de la pirámide jurídica. Existen normas de control en la CPEUM, en las leyes reglamentarias, en las orgánicas, en las constituciones estatales, en las leyes locales, en normas reglamentarias, en circulares, manuales e, incluso, en documentos no juridificados como son los boletines que emiten colegios de profesionales de la contaduría. En nuestro trabajo no pretendemos agotar este marco regulatorio, puesto que se enfoca a los controles administrativos de naturaleza jurídica. No obstante, intentaremos dar un panorama de las leyes más importantes para la materia.

1. Federal

En el nivel federal las normas relacionadas con el control, en forma enunciativa no limitativa, se encuentran en la CPEUM, LOAPF, LFEP, LFPA, LFTAIPG, LP, LGDP, LPCGPF, LAASSP, LOPSRM, LGBN, CFF, LSPCAPF, LFRSP y LFRASP, entre otras.

La CPEUM establece que ninguna persona o corporación podrán gozar de más emolumentos que los que sean compensación por servicios públicos y estén señalados en la ley, el impulso al desarrollo de las áreas prioritarias de la economía, el sistema de planeación democrática, la facultad que se otorga en exclusiva a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el presupuesto y revisar la cuenta pública, se regula lo relacionado con la entidad superior de fiscalización, la facultad que se otorga al Ejecutivo para ejecutar las leyes y para proveer en la esfera administrativa a su observancia, las sanciones administrativas que se aplican a quienes vulneren el código ético aplicable al servicio público, la prohibición de realizar pagos que no estén comprendidos en el presupuesto y medidas para el adecuado uso y destino de los recursos públicos, respectivamente.

De la LOAPF destacan los artículos 31, 37 y 50 que se refieren a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y a las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, entre otras materias, en la de control. De la LFEP interesan los artículos del 60 al 68 que se refieren al control y evaluación de las entidades paraestatales.

Por su parte, la LFPA regula el régimen jurídico de los actos administrativos, sus elementos y requisitos, la nulidad y anulabilidad del acto administrativo, su eficacia y extinción, el procedimiento administrativo, las visitas de verificación, la mejora regulatoria y su comisión, el registro federal de trámites y servicios, las infracciones y sanciones administrativas y el recurso de revisión.

De la LFTAIPG se debe destacar su novedad. Es una norma que pretende garantizar el acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. Señala las obligaciones de transparencia, la información considerada reservada y confidencial, la protección de datos personales, el costo de la información, el acceso a la información en el poder ejecutivo, las unidades de enlace y comités de información, el Instituto Federal del Acceso a la Información Pública, del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad y ante el instituto, el acceso a la información en poder de los demás sujetos obligados y las responsabilidades y sanciones.

En lo que se refiere a la LP es importante destacar el artículo 12 que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el 21 que establece el PND que precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, el 22 establece que el PND indicará los llamados programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Como lo señalan los artículos 23, 24 y 25 los programas sectoriales especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate, también indicarán las estimaciones de recursos y las determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución; los programas institucionales son los que elaboran las entidades paraestatales; y los programas regionales se refieren a una zona del país o región, considerada prioritaria o estratégica, cuya extensión territorial rebasa la jurisdicción de una entidad federativa. En los artículos 33 al 41 se ocupa de las vertientes de coordinación, concertación e inducción, y, por último, en los artículos 42 al 44 se refiere a las responsabilidades disciplinarias en el supuesto del incumplimiento con el contenido de los planes y programas.

Como dato interesante se debe mencionar que con base en los artículos 29 y 32 de la LP se emitió el “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”, en el que se establece, en su página 30, que: “Para lograr conducir el cambio, los tres órdenes de gobierno deberán ganarse la con-

fianza de la sociedad a través de servicios de calidad, oportunos y eficientes, con adecuado control y evaluación de la gestión pública y una permanente participación social”.

Otra norma importante en materia de control es la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal respectivo, porque establece los ingresos estimados para cubrir el gasto público.

La LGDP se refiere a las obligaciones de pasivos, directas o contingentes derivadas de financiamientos al gobierno federal, Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas estatales, instituciones de crédito y fideicomisos. En los artículos 23 al 26 se regula lo relacionado con la vigilancia de las operaciones de endeudamiento. El presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio respectivo, por su parte, establece la anualidad del ejercicio, control y evaluación del gasto público; señala disposiciones en materia de racionalidad y austeridad presupuestaria, en las que se incluyen cuestiones relacionadas con el control y la evaluación.

La LPCGPF es muy importante en la materia, baste considerar que en sus artículos 1o., establece que el presupuesto, la contabilidad y el gasto público se norman por esa ley; 13 que se refiere a los presupuestos que se elaborarán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, con lo que se relaciona esta norma con la LP; 15 a 22 que se relacionan con el Decreto de Presupuesto de Egresos; 25 a 38 que norman el ejercicio del gasto público federal; 39 a 44 que se refieren a la contabilidad, sobre todo el último que se refiere a los órganos de auditoría interna que dependerán del titular; y 45 a 50 que están dedicados a las responsabilidades indemnizatorias que por daños o perjuicios se causen a la hacienda pública federal. Es importante señalar que esta norma cuenta con su ley reglamentaria, el RLPCGPF, éste señala en su artículo 1o. que son materia del mismo la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las cuentas de la hacienda pública federal. Los artículos del 8 al 31 se relacionan con la programación-presupuestación, los programas y el anteproyecto de presupuesto. El ejercicio del gasto federal se regula en los artículos 32 al 80. El sistema de contabilidad gubernamental, los catálogos de cuentas, contabilización de las operaciones y la preparación de la cuenta pública están previstos en los artículos 81 al 129. El control, evaluación, auditoría, adecuaciones presupuestarias y las responsabilidades se norman en los artículos 130 al 186.

Dos normas importantes son: el Acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto de gasto para la administración pública federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de octubre de 2000, documento que ordena e identifica los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieran las dependencias y entidades de la APF. Y el Acuerdo por el que se expide el manual de normas presupuestarias para la administración pública federal, contenido en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de septiembre de 2002, que conjunta las normas relacionadas con la elaboración del presupuesto.

También nos importa la LAASSP que regula las acciones de planeación, programación, presupuesto, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios que realicen: la presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas y las entidades federativas cuando contraten con fondos federales. Destacan los artículos 18 al 24 que se refieren a la planeación, programación y presupuestación; del 56 al 73 que se relacionan con la información y verificación, las infracciones y sanciones, de las inconformidades y el procedimiento de conciliación.

De la LOPSRM es conveniente señalar que su objeto es regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que realicen la presidencia de la República, las secretarías de Estado, departamentos administrativos y la consejería jurídica, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas estatales, los fideicomisos y las entidades federativas cuando realicen obra con fondos federales. Destacan los artículos 17 al 26 que se refieren a la planeación, programación y presupuestación; y del 74 al 91 que se relacionan con la información y verificación, las infracciones y sanciones, y de la inconformidad y el procedimiento de conciliación.

Otra norma es la LGBN que regula lo relacionado con los bienes del dominio público y privado de la Federación, el Registro Público de la Propiedad Federal y el catálogo e inventario de los bienes y recursos de la nación. En los artículos 96 al 100 se regulan las infracciones relacionadas con el incumplimiento de sus normas.

Del CFF importan los artículos 28, 30, 42, fracción II, 44, fracción II, 45, 48, 60, 75, fracción II, 84, 85, 86, 89, 90, 111, otros que se relacionan con la contabilidad.

Recientemente se aprobó la LSPCAPF cuyo objeto es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la APF centralizada. Las entidades podrán establecer su propio servicio profesional de carrera tomado como base el contenido en la ley. El artículo 5o. establece los rangos de director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace; además, de los adjuntos, homólogos y equivalentes, como los sujetos a esa ley. Los artículos 10 y 11 se refieren a los derechos y obligaciones de los servidores públicos. En los artículos 13 al 66 se establecen los subsistemas de planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación y de control, y evaluación. Del 67 al 69 se menciona a los órganos auxiliares de la SFP en la operación del sistema, que son un consejo y comités; además, se mencionan las facultades de la secretaría en la materia. Los artículos 70 y 71 se refieren al Consejo Consultivo y 72 al 75 a los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección. Por su parte, los preceptos 76 al 78 regulan el recurso de revocación, y el 79 y 80 las competencias en materia de controversias relacionadas con los conflictos derivados de la aplicación de la ley.

Las normas relacionadas con la potestad disciplinaria del Estado contenidas en las LRSP y FRASP las estudiaremos en otra parte de la presente investigación. A estas normas habría que agregar una serie de reglamentos, acuerdos, decretos y circulares, que en su conjunto constituyen el esquema de control de la APF.

2. Estatal

Como ejemplo del ámbito estatal tomaremos al Distrito Federal. Esta parte integrante de la federación cuenta con diversas normas que se refieren al control. Así, el artículo 122, inciso B), fracciones III y IV, inciso C), base primera, fracción V, subincisos a), c), e), g) y j), y base segunda, fracción II, inciso a), de la CPEUM, se relaciona con las facultades del Ejecutivo Federal en materia de endeudamiento y reglamentaria; las de la Asamblea Legislativa para aprobar la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos, ejercer el control presupuestal y expedir normas para organizar a la Contaduría Mayor, el presupuesto y la contabilidad, legislar en materia de administración local, procedimientos administrativos y pla-

neación del desarrollo; y las del jefe de gobierno para cumplir y ejecutar las leyes que expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, además, se le otorga la facultad reglamentaria sobre éstas últimas.

Del EGDF importan los artículos 12, fracción XII, 15, 67, fracciones II, III, XIII, XIV, XV, XVI, XXIV, 115. El primero se refiere a los principios estratégicos que uniforman la administración local, entre ellos: “la jurisdicción de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización, la programación de su gasto y el control de su ejercicio”, el segundo refiere que las responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal se sujetarán a la LFRSP; el tercero se relaciona con facultades del jefe de gobierno en materia administrativa y el último se refiere a las facultades de control de los órganos centrales del Distrito Federal.

Otra norma trascendente en la materia es la LOAPDF, de la que destacan los artículos 34, 67 y 74 que se relacionan directamente con la existencia de los llamados órganos internos de control en la administración pública local.

La LPDF establece en el artículo 25 el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, con vigencia de 6 años, pero que debe contener proyecciones y previsiones para 20 años, el programa se ocupa de directrices generales de desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial; en el 28 se refiere a los programas delegacionales; en el 32 señala como programas de mediano plazo a los sectoriales, institucionales, especiales y parciales. En el 33 señala que los programas sectoriales desagregan en objetivos y metas de mediano plazo los lineamientos contenidos en el programa general; el 35 refiere que los programas institucionales desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazo las políticas a aplicar en el programa sectorial; en el 36 establece que los programas especiales estarán referidos a las prioridades del desarrollo integral de la entidad fijados en el programa general que requieran atención especial, a las actividades relacionadas con dos o más dependencias o a las prioridades de dos o más demarcaciones territoriales.

El CFDF es trascendente en materia de control de la administración pública local, puesto que sus normas regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos de la entidad, la elaboración de los programas base del presupuesto de egresos, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos para la formulación de la cuenta pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes y

el procedimiento para interponer los medios de impugnación; en sus artículos 4 al 18 se ocupa de la presupuestación, de la ley y del control y evaluación de los ingresos; del 39 al 61 regulan los créditos fiscales; el 289 permite que al órgano interno de control local vigile los servicios de tesorería; del 313 al 338 se refieren a las entregas de fondos y a los pagos, destacan los artículos del 328 al 331 que se relacionan con el pago de la llamada responsabilidad patrimonial del Estado. Los artículos de 356 y siguientes norman los programas, en particular el Programa Operativo del Distrito Federal, que es un instrumento de corto plazo que cuantifica los objetivos y metas previstos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, los programas operativos anuales y los programas delegacionales para la asignación de los recursos presupuestales y se referirá a la actividad conjunta de la APDF. El programa contiene líneas programáticas, objetivos específicos, acciones, responsables y corresponsables de su ejecución, metas y prioridades que se desprendan de los programas de manera integral, para la realización de los objetivos globales del desarrollo; el programa operativo se relaciona con los programas sectoriales, delegacionales, institucionales y especiales; además en estos preceptos se establecen los aspectos generales de los programas, de esta manera se liga el CF con la LPDF. Los artículos 376 al 428 se refieren al presupuesto de egresos, a la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos y a su ejercicio por las diversas unidades ejecutoras de gasto. Los artículos 429 al 434 se relacionan con el control y evaluación del gasto público. Los artículos 435 al 471 regulan el sistema de contabilidad gubernamental, los catálogos de cuentas y la contabilización de valores. Los preceptos 472 al 490 se refieren a la información y elaboración de la cuenta pública. Las responsabilidades resarcitorias están contenidas en los artículos 491 al 499. Los artículos 508 B y siguientes regulan las infracciones y delitos fiscales; destacan los artículos 509 que menciona a las infracciones relacionadas con la contabilidad, el 525 que se refiere a los delitos cometidos por los servidores públicos, algunos de ellos se relacionan con la contabilidad.

La LSPCAPDF establece y norma el servicio público de carrera de la APDF, norma de trascendencia en la materia de control, puesto que uno de los aspectos a vigilar es el personal.

Por su parte, en la LRSP se regula lo relacionado con el patrimonio del Distrito Federal, separa los bienes en de dominio público y privado.

En el artículo 14 regula el Comité del Patrimonio Inmobiliario, se refiere a los contratos de compraventa, permuta, donación y a las concesiones, permisos administrativos, establece el sistema de información inmobiliaria del Distrito Federal y el registro del patrimonio inmobiliario, regula los servicios públicos, y en sus artículos 133 al 136 se refiere a las sanciones administrativas.

Otra ley importante es la LADF, que norma lo relacionado con la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realice la APDF, sus dependencias, entidades, órganos desconcentrados y delegaciones. Los artículos 15 al 19 se refieren a la planeación, programación y presupuestación; el 39 establece las sanciones a los proveedores que infrinjan las normas en materia de adquisiciones y los artículos 76 al 86 se relacionan con la información y verificación, las infracciones y sanciones, y las inconformidades.

La LOPDF norma que sufrió su última reforma el 17 de diciembre de 2002, que se publicó en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal del 11 de marzo de 2003. Regula la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las obras públicas que realiza la APDF. Los artículos 16 al 22 se refieren a la planeación, programación y presupuestación; y del 65 al 80 consideran las instituciones de información y verificación, infracciones y sanciones, y las aclaraciones de actos y el recurso de inconformidad.

La LPADF regula los actos y procedimientos de la APDF. En sus artículos 6o. y 7o. establece los elementos y requisitos de validez del acto administrativo; en los artículos 24 al 28 norma las instituciones de la nulidad, anulabilidad y revocación del acto administrativo; del 30 al 96 se ocupa del procedimiento administrativo, del 108 al 128 establece el recurso de inconformidad y del 129 al 140 se refiere a las sanciones administrativas.

La LFRSP se estudiará en el apartado correspondiente a la función jurisdiccional de la Contraloría General. Otras normas importantes para el control son la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la entidad. Paralelamente existen una serie de reglamentos, decretos, acuerdos y circulares que se refieren al control interno.

El gobierno del Distrito Federal se ha enfrascado en una profunda reforma legislativa, que lo lleva a revisar los contenidos de las leyes regla-

mentarias de algunas normas aquí relacionadas, en particular las LOPDF y LADF (del reglamento de esta última se publicaron modificaciones en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal del 1o. de abril de 2003).

También, el 8 de mayo de 2003, se publicó en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, la LTAIPDF, norma que en 75 artículos transparenta el ejercicio de la función pública y regula el “acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial, autónomos por ley y de todo ente público del Distrito Federal”. Esta norma, en la medida en que sea conocida y aplicada por los ciudadanos y respetada por las autoridades, tendrá un impacto positivo en materia de control de la administración. Por lo que hacemos votos para que en la vía reglamentaria no se conculque el derecho ciudadano a la información.

3. *Municipal*

El marco normativo del control interno municipal se encuentra en las Constituciones estatales, en las que se establece lo relacionado con las responsabilidades de los funcionarios municipales y la revisión de la cuenta pública municipal. También hay normas de control en las Leyes Orgánicas Municipales, que son lo que se conoce coloquialmente con el nombre de códigos municipales, cuyo fin es normar la institución del municipio, especificando sus actividades primordiales, entre éstas se encuentran las formas de integración de las comisiones y ramas de la administración municipal. Otro cuerpo normativo importante para la materia es el reglamento municipal que detalla las atribuciones contenidas en las constituciones estatales y leyes orgánicas a favor de los municipios.

Normas trascendentes para el municipio son el presupuesto de egresos y la ley de ingresos. Un aspecto más del control municipal es la contabilidad que constituye una de las principales funciones que debe realizar el municipio, ya que tiene como finalidad llevar a cabo el registro oportuno, el control eficiente y obtener información económica y financiera de las operaciones, para cumplir con las necesidades de información.¹¹⁸

No pretendemos ocuparnos de manera exhaustiva de la materia del control municipal, pues advertimos que con pequeñas diferencias sus instituciones de control o fiscalización son similares a un control interno

¹¹⁸ Cfr. Oropeza Martínez, Humberto, *Administración pública municipal*, México, Trillas, 2001, p. 117.

o externo del Ejecutivo, sin embargo, no dejamos pasar la oportunidad de formular algunos comentarios relacionados con este nivel de gobierno, pues, no se puede negar que es le primer eslabón entre los ciudadanos y la administración pública en nuestro país.

4. *Fenómeno de sobrerregulación administrativa*

Como se ha advertido en el breve análisis que hemos hecho de las normas relacionadas con el “control interno”, existen demasiadas normas relacionadas con esa actividad. Es más, parece que pocas personas conocen en su totalidad su contenido, pues a las leyes se deben agregar los reglamentos, decretos, manuales, circulares, órdenes e instrucciones, a la par de un conjunto de usos y costumbres que, en ocasiones, son superiores a la ley. Esa regulación en muchas ocasiones son reiterativas del contenido de la ley, baste analizar el contenido de cualquier “reglamento” para advertir que más que desarrollar las normas legales, se limitan a ser una repetición de los conceptos contenidos en la ley, con escasas aportaciones originales.

Con excepciones, la incompetencia, disfrazada de “lealtad”, parece ser requisito esencial para incorporarse a la administración pública. A la hora de resolver problemas, la imaginación de nuestros administradores sólo tiene un referente: “crear nuevas leyes o normas”. Esa conducta obliga al ciudadano al “entre”, pues desconoce la totalidad de las normas o requisitos aplicables al trámite o servicio que requiere. De esto no está exento el campo del “control de la administración”. Las soluciones geniales de los “contralores” es implantar medidas “preventivas” de control interno o generar “procedimientos”, en ocasiones importando conceptos aparentemente novedosos de otros países, sin tomar en consideración su alcance en el marco del orden jurídico nacional.

De lo anterior se advierte que ese fenómeno prohíba corrupción. En efecto, en el México de 1988, en el marco de la llamada “renovación moral de la sociedad”, ya se reconocía la necesidad de: “Revisar sistemas de control, vigilancia e inspección apuntando que el exagerado reglamentarismo, la propensión excesiva al control o inspección, son la mejor fuente de corrupción”.¹¹⁹

¹¹⁹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La renovación moral de la sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 12.

Lo anterior, nos permite concluir que una lucha contra la corrupción pasa por una revisión íntegra de las normas que se aplican al interior de la administración pública en materia de fiscalización.

VI. ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO

De las normas relacionadas con el control, nos interesan aquellas que se refieren al control interno y externo.

Ahora bien, en este apartado de nuestra investigación nos abocaremos a entender las funciones y estructura de los órganos internos de control. Con ese nombre genérico se conoce al aparato administrativo que se encarga de la función de fiscalización al interior de una entidad económica. En el caso de la administración pública a estas instancias se les denomina contralorías internas, y existen a nivel federal, estatal y municipal, son órganos que se organizan al nivel de secretaría de Estado y se encuentran muy cercanos al nivel más alto de la jerarquía administrativa: la dirección general.

Como ejemplo de esas unidades administrativas estudiaremos a la SFP y a la CGDF, que en el nivel federal y local del Distrito Federal, realizan una importante labor de fiscalización de los recursos de esos ordenes de gobierno. Además, son paradigmáticas, puesto que ambas son los órganos de control más grandes del país.

1. *Secretaría de la Función Pública*

Esta dependencia del Ejecutivo Federal está regulada en el artículo 37 de la LOAPF, el precepto en estudio cuenta con veintisiete fracciones, y otorga facultades a la SFP para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, las disposiciones que emite en la materia se aplican a toda la APF.

Esas facultades se pueden agrupar en diversos rubros:

a) *De fiscalización*: entre éstas tenemos que esa dependencia organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamentales. Inspecciona el ejercicio del gasto y su congruencia con el presupuesto de egresos.

Expede normas que regulan los instrumentos y procedimientos de control de la APF, y requiere a las dependencias la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.

Vigila el cumplimiento de las normas de control y fiscalización. Asesora y apoya a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la APF. Establece las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la APF. Y realiza las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

Vigila que las dependencias y entidades de la APF cumplan con las normas de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio. Organiza y coordina el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la APF, con el propósito de que los recursos humanos, patrimoniales, así como los procedimientos técnicos de las dependencias y entidades sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, para lo anterior puede realizar las investigaciones, estudios y análisis necesarios, además de emitir disposiciones administrativas.

Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la APF, para promover la eficiencia en la gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Inspeccionar y vigilar directamente, o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la APF cumplan las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la APF.

Opina sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en la materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, y sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Informa al Ejecutivo y a las autoridades competentes sobre el resultado de la evaluación y fiscalización de la gestión de la APF y, en su caso, dictar las acciones correctivas necesarias.

Recibe y registra las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la APF, y verificar su contenido mediante investigaciones.

Emite normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la APF.

Formula y conduce la política general de la APF para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

Como novedad derivada de la reforma de abril de 2003, se le faculta para promover las estrategias necesarias para establecer políticas de “gobierno electrónico”, circunstancia que léxicamente parece desacertada, puesto que los medios electrónicos se utilizan en la gestión administrativa, no en el “gobierno”, que por sus características refiere a la toma de decisiones y constituye uno de los elementos del Estado.

b) *De nombramiento*: lo que le permite designar a los auditores externos de las entidades, además de normar y controlar su desempeño. A los delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la APF centralizada, y a los comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia en las entidades.

Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF, Procuraduría General de República; así como a los titulares de las áreas de quejas y responsabilidades de tales órganos, a lo que subordina jerárquica y funcionalmente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, les asigna a éstos el carácter de autoridad y les atribuye la defensa jurídica de sus resoluciones administrativas en representación del titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

c) *De coordinación*: colabora con la EFSF para establecer los procedimientos necesarios que les permitan a ambas entidades cumplir con sus respectivas responsabilidades.

d) *Justicia administrativa*: en este rubro atiende las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la APF, con la salvedad de los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.

Una atribución trascendente en la materia, se encuentra en la fracción XVII, puesto que la faculta para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplica las sanciones que correspondan, además, la autoriza a presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, asignándole el carácter de colaborador de éste. Esta atribución de la Secretaría ha sido motivo de crítica, porque se estima que la constituye en juez y parte en los procedimientos disciplinarios, debemos sumarnos a la crítica porque efectivamente los órganos internos de control no se precian por su imparcialidad al momento de decidir las cuestiones que se ponen a su consideración en materia disciplinaria, en algunos casos son excesivamente laxos y en otros fuertemente represores, al grado de incurrir en un vicio denominado *exceso de punición*.

e) *Gestión Administrativa. Servicio Profesional de Carrera*: a partir del 10 de abril de 2003, a la SFP le corresponde establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal.

Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, dictando las resoluciones necesarias en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de la ley respectiva.

Aprobar y registrar, previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF.

f) *Gestión Administrativa*: en materia de patrimonio inmobiliario federal. Conduce la política inmobiliaria de la APF, salvo en lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.

Expedir normas técnicas y autoriza, proyecta, construye, rehabilita, conserva o administra, directamente o a través de terceros, edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la federación, para desarrollar esta actividad se puede coordinar con los estados, municipios o particulares, e, inclusive, con otros países.

Administra los inmuebles de propiedad federal que no estén asignados a alguna dependencia o entidad. Regula la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la APF y representa el interés de la federación.

Expedir normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para realizar y actualizar los avalúos sobre esos bienes. Lleva el registro

de la propiedad inmobiliaria federal y su inventario. Reivindica los bienes propiedad de la nación, por conducto del procurador general de la República.

Además, cuenta con una fracción “puente” que le permite ejercer las demás atribuciones que expresamente le encomienden las leyes y reglamentos.

Estamos conscientes que esta clasificación es artificial, incluso criticable, puesto que en última instancia todas las facultades son de gestión administrativa. Pero ¿qué clasificación no es artificial o criticable? Para nosotros ésta nos ayuda a establecer un marco compresivo para estudiar las funciones de esta dependencia. Como un lector atento advertirá, también se podrían clasificar las facultades de la SFP en tres vertientes: normativas, de fiscalización o accesorias y de gestión administrativa. Entre las primeras tendríamos varias de las marcadas con los incisos a), b), c), e) y f). Las segundas abarcarían algunas de los incisos a), b), c) y d) y las terceras se encontrarían en los incisos a), e) y f).

En una revista se critica la nueva etapa de la SFP. Se menciona que Vicente Fox cerró el capítulo relacionado con la captura de los “peces gordos” y decidió que la Secretaría ponga énfasis en las tareas de prevención de los delitos. A pregunta expresa formulada a su nuevo titular Eduardo Romero Ramos, afirma que:

Nuestro trabajo más importante tiene propósitos preventivos. ¿Qué será más relevante: que una sociedad se dedique a estar curando las enfermedades, extirpando tumores o previniéndolos? Creo que lo más importante es la prevención. Sin duda no se pueden pasar por alto los casos concretos en los que, si con motivo de las tareas de supervisión y de fiscalización, se encuentran casos denunciables, los llevaremos a los procedimientos penales y administrativos respectivos. Se abre otro ciclo. El rumbo es de largo plazo, el presidente Fox nos lo encomendó con toda claridad.

En la misma entrevista sostiene que:

Los trabajos de la Secretaría se dan por mandato de ley y de acuerdo con los lineamientos del presidente Fox. El día en que el presidente nos designó, puntualizó los temas en los que nos pidió poner mayor énfasis. Sin duda, nos pidió mano dura en las acciones de combate a la corrupción, pero nos pidió que le diéramos una gran importancia al servicio civil de carrera, que es una importante reforma estructural una cuota en innovación guber-

namental, en gobierno electrónico y como facilitadores de la gestión pública, para evitar que nuestro trabajo obstaculice la toma de decisiones en el quehacer gubernamental.¹²⁰

Aquí se debe destacar que lo positivo de esta posición consiste en que se retoma la sana práctica de que el órgano de control interno, más que represor, sea un coadyuvante en las funciones de dirección de una entidad económica. Sin embargo, en el ámbito gubernamental, la función de fiscalización tiene un propósito fundamental, encarrilar a la administración por los márgenes de la legalidad. Prevenir es importante, por desgracia la corrupción ya se ha enquistado en nuestra sociedad, no se puede hablar de prevención si previamente no se extirpa la corrupción del cuerpo social. El riesgo de la posición adoptada por la SFP consiste en que mucha prevención no elimina la corrupción que ya existe.

Además, se debe criticar que se otorguen funciones operativas a un órgano que ejerce una función secundaria de fiscalización. En efecto, no podemos ignorar que el control es una función accesorio de otra principal, por lo que cabe cuestionarse sobre lo que sucederá cuando la SFP revise, vía la auditoría, las estructuras ocupacionales y detecte que los errores provienen de la forma en la que se aprobaron éstas o en la operación del sistema del servicio profesional de carrera, o en los nombramientos o cuestiones inmobiliarias. ¿Los reconocerá? o ¿los encubrirá?

La SFP cuenta con una estructura orgánica que le permite desempeñar sus funciones, en ejercicio de la facultad reglamentaria, la norma que regula a esa estructura la expide el presidente de la República, analicémosla brevemente.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actual SFP)

El reglamento interior fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de noviembre de 2002, consta de 12 capítulos y 52 artículos. En el artículo 2o. se establece que esa dependencia contará con: unidades administrativas, un órgano desconcentrado, coordinadores de sector de los órganos de vigilancia y control, delegados y comisarios públicos, titula-

¹²⁰ Crf. Gutiérrez, Alejandro, “Adiós a la pesca”, *Revista Proceso*, número 1381 del 20 de abril de 2003, pp. 12 y 13.

res de órganos internos de control y sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades y supervisores regionales.

Los artículos 4o. y 5o. se refieren al titular de la Secretaría; el 6o. se ocupa de los titulares de las subsecretarías, entre las que se encuentran las de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Atención Ciudadana y Normatividad, de Desarrollo y Simplificación Administrativa. El 7o. regula a la Oficialía Mayor. Los artículos 8o. al 22 se ocupan de la Secretaría Ejecutiva de la comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control y de las Unidades de Asuntos Jurídicos, de Servicios Electrónicos Gubernamentales, de Vinculación para la Transparencia, de Control y Evaluación de la Gestión Pública, de Auditoría Gubernamental, que a su vez cuenta con las Direcciones Generales Adjuntas de Auditorías Directas, de Auditorías Especiales, de Auditorías a Adquisiciones, Fondos y Valores, de Auditoría a Obra Pública y de Auditoría a Externas y Específicas. Además, cuenta con la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Patrimonio Federal.

Los artículos 23 al 27 se refieren a la Contraloría Interna y a sus Direcciones General Adjunta de Quejas y Responsabilidades, Direcciones de Quejas y Responsabilidades “A” y “B”, y de la Dirección General Adjunta de Auditoría y Control. En los artículos 28 al 47 se regula la actividad de las Direcciones Generales de Operación Regional y Contraloría Social, de Atención Ciudadana, de Responsabilidades y Situación Patrimonial, que a su vez cuenta con las Direcciones Generales Adjuntas de Responsabilidades, de Verificación, de Registro y Evolución Patrimonial, Direcciones de Responsabilidades, de Verificación, de Registro Patrimonial y de Evolución Patrimonial “A” y “B”, Direcciones Generales de Inconformidades, de Simplificación Regulatoria, de Eficiencia Administrativa, de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público, de Programación y Presupuestación, de Modernización Administrativa y Procesos, de Administración y de Informática.

El 46 regula a la Coordinación de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades; el 47 se relaciona con los coordinadores de sector de los órganos de vigilancia y control, delegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control y supervisores regionales; el 48 permite al titular del ramo crear unidades subalternas. Del 49 al 51 regulan al órgano desconcentrado Comisión de

Avalúos de Bienes Nacionales y los últimos artículos; 52 al 55 se refieren a la suplencia de los servidores públicos.

Como se advierte existen, contando sólo la estructura mencionada en la ley, 1 titular, 3 subsecretarios, 1 oficial mayor, 1 secretaria ejecutiva, 1 coordinación general, 6 unidades administrativas, 1 contralor interno, 11 directores generales, 10 directores generales adjuntos, 8 directores de área, 1 titular de órgano desconcentrado, 19 contralorías internas en dependencias y 203 en entidades, para cuantificar un total de 266 servidores públicos de alto nivel, sin contar a un número indeterminado de coordinadores sectoriales, delegados y comisarios, y supervisores regionales. De lo que se desprende que son una pesada estructura burocrática que ejerce funciones de control, además, incide fuertemente en las finanzas públicas, así, para el ejercicio fiscal 2003 se consideró otorgar 1,200 millones de pesos a la entonces Secodam, hoy Secretaría de la Función Pública.¹²¹ Lo que llama la atención es el hecho que la dependencia encargada de la “modernización administrativa”, cualquier cosa que signifiquen estas dos palabras, carezca de la inventiva para operar con una estructura más eficiente.

Tampoco se puede dejar de lado que se están proponiendo modificaciones al RISecodam para adecuarlo al marco normativo que creó la SFP.

2. *Contraloría General del Distrito Federal*

Esta dependencia del Ejecutivo del Distrito Federal, está regulada en el artículo 34 de la LOAPDF, norma que cuenta con 33 fracciones. En ella se establece que a la CGDF le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del DF.

Como lo realizamos con las facultades de la SFP, las de la CGDF se pueden agrupar en rubros, así tenemos que cuenta con facultades de:

a) *Fiscalización*: en esta materia planifica, programa, establece, organiza y coordina el sistema de control y evaluación del GDF.

Fiscaliza e inspecciona los ingresos de la APDF y verifica su congruencia con el CFDF, si existen inconsistencias, procede a imputar responsabilidad administrativa.

¹²¹ *La Jornada* número 6558, sección política, sábado 30 de noviembre de 2002, p.10.

Fiscaliza e inspecciona el ejercicio del gasto público de la APDF y su congruencia con el presupuesto de egresos, si detecta inconsistencias procede a imputar responsabilidad administrativa.

Expide las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la APDF. Discrecionalmente, puede requerir que se pongan en operación normas complementarias de control.

Coordina a las contralorías internas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la APDF y emite los lineamientos para su actuación.

Vigila y supervisa el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesora y apoya a los órganos de control interno de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que le están adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente.

Establece las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales.

Verifica el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del GDF, y procede, en su caso, a imputar responsabilidades administrativas.

Realiza todo tipo de auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales para promover la eficiencia en las operaciones y verifica el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Formula las observaciones y recomendaciones necesarias, establece un seguimiento sistemático de esas recomendaciones. Inspecciona y vigila que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales cumplan con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la APDF, en su caso imputa responsabilidad administrativa.

Verifica que se efectúe la aplicación en entidades paraestatales de los subsidios que otorgue el GDF.

Opina sobre la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y fi-

nancieros, y en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas.

Informa semestralmente al jefe de GDF sobre el resultado de la evaluación de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, e informa a las autoridades competentes el resultado de tales intervenciones. Lleva el registro de los servidores públicos sancionados en el ámbito de la APDF y celebra convenios de colaboración en la materia, previa autorización del jefe de gobierno, con la federación y las entidades federativas.

Otros instrumentos de control le permiten intervenir en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales, para verificar que se cumpla con la normatividad y, en caso de incumplimiento, proceder a imputar responsabilidad administrativa.

Intervenir en los procesos de licitación de adquisiciones de bienes y servicios y de obra pública, para vigilar que se cumpla con las normas y disposiciones aplicables.

A través de su órgano de control interno vigila el cumplimiento de sus normas internas e imputa las responsabilidades administrativas a su personal, aplicándoles las sanciones que correspondan y formulando las denuncias a que hubiese lugar.

b) *Nombramiento*: en este rubro, determina los requisitos que debe reunir el personal de los órganos de control interno y designa a sus titulares y al demás personal que los integren.

Norma, controla y contrata los servicios de auditores externos que resulten necesarios para cumplir las funciones de revisión y fiscalización. Designa a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades paraestatales.

Aprueba la contratación de profesionistas independientes, personas físicas o morales, para realizar trabajos en materia de control y evaluación de la gestión pública en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la APDF.

c) *De coordinación*: planifica, establece y coordina, en conjunto con la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, los sistemas de autoevaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión pública.

Fiscaliza el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios ejercidos por las dependencias, órganos desconcentrados y

entidades paraestatales, en coordinación con las autoridades federales competentes.

Fiscaliza el ejercicio de los recursos del DF comprometidos en los acuerdos y convenios con entidades federativas en coordinación con los órganos de control competentes.

En materia de coordinación para la fiscalización, celebra convenios de coordinación, previa autorización del jefe de gobierno, con la CMHALDF, para establecer los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus funciones.

Verifica y da seguimiento al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la CMHALDF derivadas de la revisión de la cuenta pública y, en su caso, imputa las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Verifica y da seguimiento al cumplimiento de las observaciones que formule la EFSF derivadas de la revisión de la deuda pública del GDF y, en su caso, imputa las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Una atribución en materia de normatividad faculta a la CGDF establecer en coordinación con la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, políticas o lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la APDF. Interviene directamente o como coadyuvante, ante las autoridades administrativas o judiciales, en todos los asuntos en que la Contraloría General sea parte, cuando tenga interés jurídico o se afecte el patrimonio del GDF, y se encuentren relacionados con las facultades que tiene encomendadas.

d) *Justicia administrativa*: en este ámbito tramita y resuelve las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Una importante facultad le permite conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, derivado de las quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para imputar responsabilidades administrativas y determinar las sanciones que correspondan. También formula las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público. Emite, formula y notifica los pliegos de responsabilidades a los servidores públicos presun-

tos responsables para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente y sobre aquellos expedientes que le remita la CMHALDF.

Además, existe un precepto “puente” que le permite ejercer las demás facultades que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

A esta norma cabría añadir que el artículo 28 del RIAPDF, faculta al titular de la CGDF a expedir el manual administrativo de la dependencia; establecer los supuestos de responsabilidades mayores en términos de la LFRSP y conducir el ejercicio del presupuesto autorizado.

Como se advierte en esta norma sólo se deja a la CGDF las materias relacionadas con la fiscalización y nombramiento de su personal, puesto que las funciones de coordinación y de justicia administrativa están directamente relacionadas con la fiscalización. Hay que saludar el hecho de que no se otorguen a esta dependencia funciones de gestión administrativa directa.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (parte relacionada con la Contraloría General)

Aquí haremos un breve recorrido por el RIAPDF, sobre todo en lo que se relaciona con la CGDF. Ésta determina que la dependencia cuenta con unidades administrativas, unidades administrativas de apoyo técnico-operativo y órganos desconcentrados.

En la sección XIII del Reglamento se regula lo relacionado con las unidades de apoyo de la Contraloría. El artículo 102 se refiere a la Dirección General de Auditoría, el 103 a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, del 104 al 109 se refieren a las direcciones subordinadas a esa Dirección General, que son: la de Responsabilidades y Sanciones, de Cuenta Pública, de Normatividad y Recursos de Inconformidad, de Atención Ciudadana, de Juicios Contenciosos y Amparo y de Situación Patrimonial.

Por su parte, el artículo 110 se relaciona con la Dirección General de Evaluación y Diagnóstico, el 111 con la Dirección General de Comisarios, el 112 con la Dirección General de Contralorías Internas, el 113 establece las facultades de las contralorías internas en las dependencias, entidades, órganos político-administrativos y órganos desconcentrados de la APDF y el 113-bis regula a la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana.

Como se advierte, la estructura de esta dependencia está orientada a satisfacer necesidades de carácter central y corresponde, con algunas diferencias, a la estructura que tenía cuando el Distrito Federal era un De-

partamento Administrativo dependiente del Ejecutivo federal, lo que implica que no se ha modernizado para atender los requerimientos de la nueva realidad política del Distrito Federal.

3. *Control municipal*

Como ya lo mencionamos las actividades de control en el nivel municipal las lleva a cabo el ayuntamiento y que normativamente se encuentra en las constituciones estatales, leyes orgánicas municipales y sus reglamentos respectivos. Aquí cabe hacer una breve distinción entre ayuntamiento y cabildo. El ayuntamiento es la organización municipal compuesta por un alcalde y cierto número de concejales, encargada de administrar y dirigir un municipio; en cambio, en una de sus acepciones corresponde al alcalde y a todos los concejales; otro de sus significados corresponde a la junta celebrada por el alcalde y los concejales, y al lugar en el que se reúnen.

Hecha esta aclaración, es prudente señalar que en algunos municipios existe una contraloría interna, o un área de auditoría o contabilidad que realizan las funciones de revisión, vigilancia y control.¹²²

VII. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNADOS

Como hemos advertido en el presente capítulo, existe una relación directa entre la administración pública y los gobernados. Ésta se encarga de prestar los servicios públicos y de realizar una serie de actos jurídicos que preservan la estabilidad de la sociedad. La cara visible de la administración son los servidores públicos, puesto que con ellos se relaciona directamente el ciudadano al demandar servicios, al pagar impuestos, al requerir información, al dirimir conflictos, etcétera. Es evidente que la operación del aparato administrativo genera actos materiales y actos jurídicos. El acto de control al ser accesorio de la operación se comunica de la naturaleza de los actos administrativos. Al ejercer un procedimiento de control, tanto la administración pública como los gobernados están administrando, unos directamente otros indirectamente, pero en última instancia en ambos casos cumplen con los llamados fines del Estado, en particular con el de lograr el interés colectivo. Para Sergio Monserrit Ortiz Soltero el control de los ser-

¹²² Oropeza Martínez, Humberto, *Administración pública municipal*, México, Trillas, 2001, p. 70.

vidores públicos regula y encauza el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que por mandato legal les corresponden, y considera que el control legal de los gobernantes se ejerce a través de los medios jurídicos, esto es, las leyes, los recursos y los juicios existentes en el derecho vigente o las responsabilidades de los servidores públicos.¹²³

Esta situación nos lleva al problema de la administración corrupta, ineficiente e ineficaz que padecemos. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz afirma que el caso México es bien claro, ya que aquí la corrupción está tan generalizada que debemos sufrirla desde la cuna a la tumba, sostiene que Gould en su estudio sobre México señala que el partido dominante recibe, en el marco del presupuesto público y bajo la rúbrica de gastos estatales, cerca del 20 por 100 de su importe.¹²⁴ Si bien este estudio es del año 1996, por lo que se podría estimar que se refiere al Partido Revolucionario Institucional, en el México del año 2003, las cosas no han cambiado mucho, el Partido Acción Nacional es acusado de corrupción al igual que en su momento lo fue el Partido Revolucionario Institucional, baste recordar el antecedente relacionado con las irregularidades detectada por la EFSF.

En este contexto, es palpable el malestar de la ciudadanía cuando se acerca a la autoridad para realizar trámites administrativos, porque, ante la complejidad de la burocracia, el sinnúmero de requisitos que deben cubrir para efectuar cualquier gestión y las largas filas que hay que realizar, prefieren acceder a las diversas modalidades de corrupción. Las normas administrativas y los procedimientos de gestión son insuficientes para garantizar una administración pública que sirva a los gobernados. Un ejemplo lo constituye la LFPA, que como toda norma, debe interpretarse para adecuar sus hipótesis normativas a los casos concretos que dirime. El procesalista español Jesús González Pérez, considera que esa ley constituyó un paso importante en la estructuración de esta pieza esencial que es el procedimiento administrativo en un sistema de justicia administrativa, y afirma que su éxito y eficacia dependerá en buena medida del personal que la interprete y aplique.¹²⁵ Criterio con el que coincidimos.

¹²³ Cfr. Monserri Ortíz Soltero, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1999, p. 69 y 70.

¹²⁴ Cfr. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Ética institucional*, España, Dykinson, 1996, p. 229.

¹²⁵ Cfr. González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, introducción, pp. XVIII, XIX y XX.

Esto nos lleva al tema con el Servicio Civil de Carrera que a partir del 11 de abril de 2003 se pone en operación en el ámbito federal, con lo que esperamos contar con un servicio público de excelencia, en el cual se obedezca en primer lugar a las leyes y no al poderoso en turno. Esta norma debería complementarse con la organización apropiada de los órganos que realizan funciones materialmente jurisdiccionales en el marco de la administración. Paralelamente se debe avanzar en eliminar el contubernio entre control y poder con sus secuelas de injusticia y corrupción, es necesario un cambio de mentalidad en quienes ejercen funciones de control, que se reconozcan como efectivos servidores públicos y no como sirvientes del gobernante en turno. Ahora que se pretende dar mayores atribuciones al sistema de justicia administrativa, puesto que se discute el proyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública, es evidente que se debe garantizar el profesionalismo, la transparencia, la imparcialidad, la honradez, la eficiencia, la eficacia, la equidad y la justicia. Ésta última entendida en un contexto procedimental, como la aplicación de la norma jurídica a los hechos, para garantizar la tutela efectiva de los derechos de los accionantes.

La administración pública se encuentra en transformación, para que los cambios se traduzcan en beneficios sociales es conveniente que se legisle en el interés de la nación, no al gusto del gobernante en turno o del sistema político o económico imperante. No se debe olvidar que el neoliberalismo imperante y la manida globalización llevadas al extremo, han propiciado mayor pobreza y subdesarrollo cultural, lo que en última instancia se traduce en dependencia económica y política. Hoy más que nunca, el derecho debe ser la herramienta que proporcione al hombre ese mínimo de equidad que requiere.

Una posición de esta naturaleza abandona la tesis positivista de un derecho sólo con contenidos normativos, puesto que le asigna la posibilidad de obtener ciertos objetivos económicos y sociales, y pone el acento en el ser humano. *Summun ius, summa iniuria* se dice en el derecho romano, el instrumento llamado derecho es una medida de justicia, los gobernados exigen que la administración cumpla con su función social para obtener esa medida de lo justo.