

LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MARÍA DEL CARMEN ELORDUY

CAPÍTULO I

LA CORRUPCIÓN

1.1 Concepto

El fenómeno de la corrupción, tiene tal magnitud en la vida humana, que ante su simple enunciado, todo el sistema de valores sociales se resquebraja, sin embargo, resulta difícil encontrar estudios o incluso opiniones que desde un punto de vista científico, analicen específicamente, ya sea desde la óptica de la sociología, de la psicología social, de la ciencia política e incluso desde el derecho este hecho.

Según el *Diccionario de la Academia Española de la Lengua*, el término corrupción significa:

Acción y efecto de corromper o corromperse y corromper es, según la misma obra, echar a perder, depravar, dañar, podrir.¹

Norberto Bobbio, en su *Diccionario de Política*, define a la corrupción política como:

El fenómeno por medio del cual, un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.²

¹ *Diccionario de la Academia Española de la Lengua*, Ed. Grijalbo, 1994, p. 96.

² NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, p. 377.

Desde un punto de vista fenomenológico, es preciso hacer un par de puntualizaciones: la primera, que la corrupción no es cuantificable más que desde una perspectiva estrictamente subjetiva. La segunda afecta más al núcleo conceptual que se pretende establecer y se refiere al componente anímico de la conducta corrupta el cual sin lugar a dudas lo constituye la deslealtad, entendida ésta como la actuación en contra de los intereses cuya defensa nos viene confiada en virtud de un acto de voluntad de quien legítimamente es titular de los mismos.

Para Alfonso Sabán Godoy la corrupción en términos genéricos, es:

La utilización de un poder otorgado por un tercero, para el interés personal del cesionario, interés distinto al que persigue el titular del poder cedido.

En un sentido más acotado al sector público la define como:

La utilización de potestades públicas para el interés privado, cuando éste difiere del general a que toda actuación pública se debe por mandato del precepto constitucional mencionado.³

1.2 Clasificación de la corrupción

La corrupción es un entorno social que no distingue entre lo público y lo privado, es así que en ambos sectores las causas de la corrupción son las mismas, y que la cuantía de los casos que en el seno de cada una de ellas se da, no tiene por qué ser substancialmente distinta si tomamos en cuenta además, el hecho de que tras la mayoría si no es que en la totalidad de los casos de corrupción pública, existe una complicidad privada, sin embargo, en el presente trabajo nos limitaremos al estudio de la corrupción en uno solo de dichos ámbitos, el público.

El primer rubro de clasificación de la corrupción, es la que entiende a este hecho social como una transacción o intercambio entre quien corrompe y quien se deja corromper. Normalmente se trata de la promesa de una recompensa a cambio de un comportamiento que favorezca los intereses del corruptor, raramente se amenaza con castigos en caso de comportamientos que perjudiquen los intereses del corruptor. Este intercambio negativo es mejor definido como coerción. La corrupción es justamente una alternativa a la coerción, la cual se produce cuando las dos partes son lo bastante poderosas como para hacer la coerción muy costosa o incapaces de recurrir a ella.

Al segundo rubro lo constituye la corrupción como un modo particular de ejercer influencia en las decisiones públicas de manera ilegal. Aquellos que la usan buscarán intervenir en tres niveles:

³ ALFONSO SABÁN GODOY, *El marco jurídico de la corrupción*, Ed. Cuadernos Civitas, p. 16.

- En el primer nivel se hará uso de la corrupción antes que nada en la fase de elaboración de las decisiones (básicamente sobre los órganos de gobierno encargados de emitir las disposiciones legales y reglamentarias), como una tentativa de los grupos que no gozan de una adecuada representación de tener un acceso privilegiado a los que toman las decisiones.

- El segundo nivel en que se puede recurrir a la corrupción, es cuando las normas son aplicadas por la administración pública y por sus entidades. El objetivo en este caso es el de obtener una exención o una aplicación de cualquier manera favorable.

- La corrupción en el tercer nivel se ejerce en el momento en que se deben hacer valer las leyes contra los transgresores. En este caso la corrupción tiene por objeto evadir las sanciones previstas por la ley. Evidentemente este tipo de corrupción va dirigida al Poder Judicial.

Como un tercer y último rubro podemos establecer el relativo a la conducta individual de los servidores públicos, quienes abusando del ejercicio de su función, y de la posibilidad que ésta les presenta de manejar recursos del erario, desvían fondos para su beneficio privado o personal.

1.3 Origen y efectos de la corrupción

Una vez precisado, delimitado y clasificado el concepto de corrupción, conviene analizar cuáles son aquellas causas que dan origen a un hecho de corrupción así como las consecuencias que de éstas se derivan.

Dichas causas pueden ser de muy diversa índole pero todas y cada una de ellas traen siempre como consecuencia los más terribles resultados.

Causales de carácter socio-político. En una sociedad fragmentaria y heterogénea, en la cual existen discriminaciones frente a algunos grupos, es probable que los grupos discriminados tiendan a actuar de manera subterránea para no sufrir las discriminaciones de que son objeto a través de una manifiesta actividad de presión. El fenómeno de la corrupción es por tanto producido por la existencia de un imperfecto sistema de representación y por un discriminatorio acceso al poder decisonal.

Lo anterior trae como consecuencia el surgimiento de distintos grupos que van adquiriendo un poder ilegítimo cada vez mayor y que en un determinado momento pueden constituir una amenaza para la élite que se encuentra en el ejercicio del poder, la cual a su vez echará mano de una cuota cada vez mayor de corrupción volviéndose esto, algo de dimensiones incontrolables.

Causales de carácter ético. Cuando los gobernantes no cuentan con una exacta valoración ética sobre la importancia y trascendencia de su función, cuando pierden de vista el por qué y para quién gobiernan, se abre un camino muy grande a la corrupción que en muchos casos se encuentra auspiciada o hasta fomentada por la propia sociedad, lo cual trae como consecuencia una descomposición global tanto de gobierno como de sociedad, ante una ausencia cada

vez mayor de normas éticas y jurídicas e incluso de referencias morales para el comportamiento de las personas, de modo que no puedan distinguir lo bueno de lo malo, lo lícito de lo ilícito, lo permitido de lo prohibido. Esta confusión de valores a su vez alimenta una corrupción generalizada y contagiosa, gravemente desestabilizadora tanto del régimen político como de la propia sociedad.

La ética en el servicio público es elemento fundamental ya que como claramente lo establece la profesora Henríquez: “Las creencias morales y la ética, en un servidor público permiten el logro de mejores metas políticas.”⁴

Causales relacionadas con la organización y funcionamiento del gobierno.

En un sistema jurídico altamente formalista y burocratizado, la corrupción puede dar la apariencia de que sirve para mejorar el funcionamiento del sistema y para hacerlo más expedito desbloqueando algunas situaciones, siendo momentáneamente funcional, sobre todo cuando los obstáculos de orden formalista jurídico impiden el desarrollo económico, pero en realidad la corrupción es sólo un paliativo y aun en este sector su influencia a largo plazo es negativa acabando con el favorecimiento de algunos sectores respecto a otros y desgastándose de esta forma la legitimidad de dicho órgano de gobierno.

Causales relacionadas con la educación y la cultura. La precaria educación cívica y ética que se imparte no únicamente en el sistema educacional sino también en el hogar, constituye una causa fundamental para el desarrollo de la corrupción, el egoísmo exacerbado, el afán por el dinero fácil, la ley del menor esfuerzo, el desconocimiento de que el trabajo debe ser la única fuente del patrimonio, etc., son en gran medida causa de la inmoralidad administrativa, que ya ha tomado niveles de idiosincrasia muy grave.

1.4 Corrupción y legitimidad

Para gobernar se requiere de una credencial ética llamada legitimidad, sólo así puede nacer en los gobernados la obligación moral de la obediencia.

Mandar es hacerse creer, tener crédito, suscitar confianza, y de esta forma el poder descansa sobre un sistema de creencias.

Ahora bien, ya establecimos que todo poder tiende a buscar su título legitimador. Esa legitimidad denominada sociológica, por estar ubicada en la realidad social de las valoraciones y de las imágenes colectivas que elabora la comunidad frente al poder, puede por efecto de la corrupción tornarse en una ilegitimidad, con lo cual se discapacita al poder, se predispone mal la respuesta social frente a la autoridad, suscitándose una resistencia a obedecer y cooperar con la misma.

La legitimidad sociológica está estrechamente vinculada con la legitimidad filosófica, que es una legitimidad crítica, valorativa, ligada a una concepción de derecho natural, o de valores, es decir, nos encontramos ante una legitimidad

⁴ NORMA HENRÍQUEZ DE PAZ, *La corrupción un espacio social que compromete nuestro sistema democrático*, Ed. Instituto de Derecho Comparado, Venezuela, p. 163.

justa,⁵ la cual también se va a ver gravemente afectada hasta el grado de desaparecer totalmente si el gobierno cede ante los fenómenos de corrupción y no le muestra a la sociedad no sólo su repudio por los actos de corrupción sino también su intención de presentarle a este mal una lucha frontal, transparente y efectiva, con resultados palpables, que realmente se reflejen en el trato directo entre sociedad y gobierno.

1.5 Corrupción y legalidad

Hablar de legalidad es referirse a algo formal, a lo que se basa en la ley, a lo que se encuadra en ley, a lo que se hace o prohíbe conforme a la ley.

Ahora bien, es preciso señalar que toda conducta corrupta es una conducta ilegal, y ello por oponerse siempre al tenor de la ley. También es preciso afirmar que los términos de corrupción y su antagónico de honradez sólo tienen cabida, tal y como los concebimos, dentro de un sistema prefijado de normas a las que se subordina la conducta pública. Cabe hacer mención de las ideas de Alfonso Sabán Godoy, catedrático y magistrado de origen español, quien considera que lo anteriormente establecido conlleva una doble consecuencia de gran importancia. En primer lugar, valorar la conducta pública no con arreglo a las normas, sino de acuerdo con los valores que están persiguiendo es sino la confesión más palpable de una voluntad cómplice cuando no agente directo de la corrupción.

La segunda consecuencia, señala Sabán Godoy, se desprende de la primera y es la específica técnica de interpretación que debe utilizar el jurista para la proscripción de una conducta corrupta o de consecuencias fácticas, técnica que no es otro sino el examen finalista del ordenamiento. A continuación señala que las normas no son realidades abstractas flotando en un mundo ingrávito; por el contrario son reglas de convivencia que se justifican porque pretenden alcanzar un fin. Por lo que en definitiva el autor considera que si bien la conducta pública ha de mantener la legalidad como término de referencia, ha de entenderse en el sentido más avanzado del término, entendiendo la legalidad como un sistema racional en el que los elementos se traban por identidad de fines.⁶

Personalmente estoy de acuerdo en términos generales con lo que el autor establece, aunque difiero de él en el sentido de que aunque efectivamente la autoridad no puede interpretar la ley por riesgo de llevar a cabo una interpretación errónea, o en su caso alguna arbitrariedad, esto no limita a la autoridad en cuanto al hecho de tratar de buscar en todo momento una aplicación legal que concuerde con los postulados, objetos y fines para los cuales se creó, tan es así que la propia ley establece supuestos y métodos de interpretación así como reconoce la posibilidad de aplicar la ley en base a facultades discrecionales sin que eso signifique un ejercicio abusivo o corrupto del poder.

⁵ HÉCTOR BIDART CAMPOS, *El poder*, Buenos Aires, 1980.

⁶ ALFONSO SABÁN GODOY, *op. cit.*, pp. 17-18.

1.6 Burocracia y corrupción

Por burocracia, se entiende en un sentido muy amplio:

“La conducta del conjunto de personas que configuran los entes públicos, conducta de características singulares e independiente de las previsiones normativas que la regulan.”⁷

La sociedad en la que vivimos es una sociedad institucionalizada, lo cual implica que cada vez más la actividad de los diferentes sectores (sobre todo el público) se encuentre dominado por organizaciones burocráticas.

En teoría, la burocracia debe proporcionar una forma ordenada y eficiente de organizar las contribuciones individuales dentro de proyectos colectivos (al respecto tenemos como ejemplo el modelo burocrático de Weber) en un entorno estable y rutinario para las actividades cotidianas. Al menos en principio la burocracia sobresa le al respecto del particularismo y el grado de adscripción que caracterizan otras formas más tradicionales de la existencia colectiva.

Las burocracias son poderosas protagonistas políticas y generalmente dicho poder se utiliza en formas que no coinciden necesariamente con la intención democrática colectiva. A medida que una burocracia crece, tanto en términos de poder como de recursos, se convierte en una entidad con carácter propio y se separa de las instituciones y procesos a los que inicialmente debería servir. Las burocracias no son instrumentos neutrales y el poder que sustentan generalmente elude el control político.

En el juego político de la burocracia el funcionario opera con los métodos de control previamente diseñados; entre ellos principalmente la autoridad, el intercambio, la persuasión y el análisis. Todos estos controles se utilizan tanto aisladamente como en cooperación con otros participantes que se encuentran de acuerdo al menos en algunas cuestiones, en algunas de ellas, ciertos funcionarios constituyen un círculo cerrado con otros funcionarios como grupos de interés, práctica muy común en la política burocrática.

De lo anterior podemos desprender que la administración tiende siempre a la huida de la responsabilidad, lo que se traduce en favor del ocultismo. Esto es perfectamente predicable de la reacción burocrática a un fenómeno de corrupción, el cual, si no tiene implicaciones con su entorno próximo, no provocará nada más que indiferencia, lo cual en cierta forma es un acto de complicidad que contribuye a la ocultación del fenómeno, actitud que encuentra respuesta complaciente en la jerarquía de la esfera política. Si el suceso llega a descubrirse, el burócrata colaborará en su esclarecimiento con objeto de evidenciar su inocencia, pero hasta entonces tal descubrimiento sólo podrá producirle perjuicios, los inherentes a la exposición pública de su propia situación, con los inevitables pequeños privilegios vergonzosos que una exposición de este tipo suele acarrear.

⁷ GUILLERMO HARO, *El régimen jurídico de la administración pública*, Edit. Praxis, México, p. 57.

Para el dirigente político, de no mucho relieve, un suceso de esta clase puede implicar su desprestigio personal por haber tenido lugar en la esfera de su competencia. Además, y aún sin quererlo, habrá infringido la regla esencial que asegura su permanencia en el poder, esto es, no provocar inquietudes a los altos mandatarios como establece Henríquez. "Sean cuales fueran las situaciones políticas, el entramado institucional burocrático, con independencia de la componente ética de sus miembros, tiende a no obstaculizar los hechos de corrupción que perciba y ello sin perjuicio de que la sirvan de solaz o incluso de instrumento para mejorar mediante la cómplice discreción, su posición en la estructura orgánica."⁸

CAPÍTULO II

PREVENCIÓN, CONTROL Y COMBATE DE LA CORRUPCIÓN

Como claramente establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la sociedad reclama de manera urgente una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Esta lucha se debe llevar a cabo con la más enérgica voluntad política y con la participación de la sociedad.⁹

2.1 Marco jurídico

El principio de renovación moral sentó las bases para la estructuración de lo que podemos denominar un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, el cual se desarrolla a partir de las reformas al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se estructura de forma más amplia la responsabilidad de los servidores del Estado, siendo uno de los principios más importantes de este título el servicio en sí que brinda la administración pública, y el cual tiene como consecuencia la desaparición de la ya tradicional diferencia entre funcionarios y establece que toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel o naturaleza en el servicio público será considerado como "servidor público", incluyéndose en este concepto a los que formán parte de la administración pública paraestatal.

Haciendo un breve análisis de este apartado constitucional, encontramos lo siguiente:

En el artículo 108 se hace una enumeración de los servidores públicos sujetos a responsabilidad y se asienta un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales, incluyéndose a los magistrados de los tribunales de justicia locales como sujetos a responsabilidad por viola-

⁸ NORMA HENRÍQUEZ DE PAZ, *op. cit.*, pp. 52-53.

⁹ *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, Presidencia de la República, 1995, p. 32.

ciones al pacto federal y a sus leyes, extendiéndose a los gobiernos de los estados y a los diputados a las Legislaturas locales por la aplicación indebida de fondos y recursos federales, bajo el supuesto de que “la descentralización no debe servir de excusa para la inmunidad de ninguna autoridad que maneje recursos económicos de la Federación.”¹⁰

El artículo 109 es de gran importancia, ya que establece los campos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, penal, civil, político, administrativo, siendo éste el primer precepto constitucional que en materia de responsabilidades de los servidores públicos hace una clara diferencia entre estos cuatro diferentes ámbitos legales, estableciendo además el derecho de los ciudadanos para formular denuncia ante la Cámara de Diputados con respecto a las conductas o actos que lleven a cabo los servidores públicos.

El artículo 110 establece todos los elementos relativos al juicio político, por su parte los artículos 111 y 112 establecen las bases del procedimiento del juicio de procedencia, a fin de prevenir que la acción penal se utilice con fines políticos y elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran.

Por último, el artículo 113 señala los principios básicos sobre los cuales se debe desarrollar la actividad de los servidores públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamenta el título cuarto constitucional, la cual formó parte de un paquete de reformas legislativas promovido por el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid, tendiente a consolidar una serie de propuestas producto de la consulta popular y que dio contenido a su programa de gobierno: “La renovación moral de la sociedad.”

Dentro de este paquete de reformas legislativas se incluyeron las relativas al Código Penal, específicamente en lo relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos y los delitos contra la administración de justicia, títulos en los que se tipifican diversas conductas constitutivas de actos de corrupción como lo son el cohecho, el peculado, el uso indebido de atribuciones y facultades, el ejercicio indebido del servicio público, etcétera.

Por lo que respecta al ámbito internacional, cabe hacer mención de la existencia de tratados internacionales que tienen por objeto lograr la cooperación internacional y el trabajo conjunto para erradicar la corrupción y en específico ciertas prácticas que trascienden del ámbito nacional.

Entre otros, cabe destacar los siguientes tratados:

- *Convención Interamericana contra la Corrupción.* Constituye un instrumento novedoso en el Derecho internacional, tanto por sus contenidos específi-

¹⁰ JOSÉ CARREÑO CARLÓN, *Reformas al título cuarto de la Constitución*, INAP, México, 1982, p. 37.

cos como por su misma naturaleza, ya que es la primera vez que se crea una norma continental para regular una materia reservada al derecho interno.

Aborda los aspectos jurídicos e institucionales más importantes sobre el tema de la lucha contra la corrupción en el ámbito interamericano, establece los medios de cooperación indispensables en la lucha internacional para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, al ser ésta un fenómeno de múltiples facetas cuyo combate involucra tanto acciones en el ámbito interno de cada país, como en el ámbito externo en materia de cooperación internacional; y ambas esferas están debidamente comprendidas en dicho instrumento jurídico.

- Entre las principales conductas internacionales constitutivas de corrupción que se regulan en la convención encontramos el soborno transnacional, la confabulación o complot, y el enriquecimiento ilícito.

- *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales.* En el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo internacional del que México forma parte, se expidió la presente convención a efecto de combatir el cohecho en las transacciones comerciales internacionales, práctica que ha hecho surgir serias complicaciones de carácter moral y político minando el buen gobierno y el desarrollo económico, así como distorsionando las condiciones competitivas internacionales.

2.2 Autoridades facultadas para el combate a la corrupción

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Esta dependencia forma parte del Poder Ejecutivo, específicamente de la administración pública centralizada, y se establece como autoridad especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para identificar las responsabilidades administrativas en que éstos incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes.

La SECODAM juega un papel fundamental en el combate a la corrupción desde hace algún tiempo, su actuación, facultades y hasta su propia existencia se han visto fuertemente cuestionadas básicamente por los partidos políticos de oposición, que ven a esta dependencia más como un órgano encubridor de la corrupción que a un fiscalizador.

La tarea que esta dependencia realiza como órgano de control interno tiene grandes ventajas, así como desventajas en el ejercicio de su función fiscalizadora, mismas que a continuación se señalan:

Ventajas. La función fiscalizadora se realiza *a priori*, lo cual da la posibilidad de detectar actos irregulares en el ejercicio mismo de la actividad y de esta forma se tiene la posibilidad de evitar el que se cometa un acto de corrupción, es decir, se puede llevar a cabo una labor preventiva.

La SECODAM tiene facultades sancionadoras por ser autoridad competente para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Desventajas. Su labor no es en todos los casos objetiva, en ocasiones los intereses políticos pueden llegar a viciar su actuación, ya que está vigilando a su propio poder, por lo que frecuentemente sus resoluciones, investigaciones, etc., son seriamente cuestionados al grado de perder cierta legitimidad ante la sociedad y los demás actores de la vida política.

Cabe señalar que la función de control interno del Poder Ejecutivo la ejerce la SECODAM auxiliada por los diversos órganos de control interno (contralorías internas) que se encuentran adscritos en los diversos órganos de la administración pública tanto centralizada como paraestatal, pero que dependen de SECODAM tanto orgánica como funcionalmente.

Contaduría Mayor de Hacienda (CMH). Este órgano fue hasta la reforma de julio de 1999 parte integral de la Cámara de Diputados, por lo que en realidad constituía un órgano de control externo. A diferencia de la SECODAM, la CMH contaba con una mejor imagen ante la sociedad por el simple hecho de ser un órgano de control externo, apreciación que en realidad no tiene un fundamento racional, ya que el hecho de que este órgano no perteneciera al Poder Ejecutivo no garantizaba la efectividad e imparcialidad de actuación y al igual que el órgano de control interno, éste tenía sus ventajas y desventajas.

Ventajas. El control que realizaba la CMH era más imparcial ya que fiscalizaba a un poder el cual no pertenecía, por lo que entre éste y la CMH no existía un vínculo de dependencia jerárquica.

Desventajas. La función fiscalizadora que realizaba era *a posteriori*, es decir, revisaba los recursos aplicados en el ejercicio fiscal inmediato anterior, lo cual nulificaba las posibilidades de prevención, aunado a esto su poder disciplinario se limitaba a expedir pliegos de responsabilidades, los cuales eran ejecutados y sancionados por el Poder Ejecutivo, y en el supuesto de que detectasen un ilícito de carácter penal su actuación se limitaba simplemente a hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes.

Por último cabe señalar que este órgano solamente podía detectar irregularidades relacionadas con el manejo de recursos federales, siendo que en realidad el catálogo de conductas ilícitas relacionadas con la corrupción es mucho más amplio.

Es importante remarcar, que aun y en cuanto dicho órgano ya no existe, es pertinente mencionarlo ya que la gran mayoría de sus funciones así como su forma de fiscalizar será llevada a cabo actualmente por la entidad de fiscalización superior de la Federación.

2.3 Iniciativa de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucional

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se propone una corresponsabilidad respetuosa entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la toma

de decisiones de alta trascendencia nacional, así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno.¹¹

Es por esto que en el mismo plan el presidente de la República propone la creación de un órgano superior de fiscalización dependiente del Poder Legislativo, específicamente de la Cámara de Diputados, el cual, tendrá funciones adicionales a las que hoy realizan los órganos de control externo, que incorpore y fortalezca las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El órgano propuesto contará con autonomía técnica y de gestión en el desempeño de su función a fin de garantizar la plena independencia respecto al ente fiscalizado; su objeto de fiscalización sería toda la actividad financiera de los Poderes de la Unión y las entidades públicas federales respecto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos federales así como el debido manejo o administración de los recursos y bienes federales, que incluye el patrimonio de la nación y de las entidades públicas, asimismo tendrá facultades para determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones, sin que esto sea un obstáculo para que pueda solicitar el auxilio de dicho poder, no sólo para coordinar sus labores de fiscalización sino también para la aplicación por parte de las autoridades fiscales del procedimiento de ejecución y cobro coactivo de las responsabilidades que finque como indemnizaciones por daños y perjuicios al erario federal y al patrimonio de las entidades públicas, para no duplicar estructuras y costos. El órgano podrá solicitar directamente al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal en caso de encontrar ilícitos en sus investigaciones.

Es importante destacar que el órgano propuesto estará facultado para normar la actividad de fiscalización realizada por los órganos de control interno y evaluar el cumplimiento de la gestión administrativa en los términos de ley, para cerciorarse de que se haya efectuado con legalidad, eficiencia, eficacia y economía, haciendo las recomendaciones respectivas a los Poderes de la Unión y a las entidades del sector público federal, lo anterior, sin obstáculo de la fiscalización preventiva que sobre la gestión pública deben realizar los controles internos.

Esta iniciativa, sufrió algunos cambios cuando pasó por la aprobación del Congreso de la Unión (como lo son el hecho de que se le facultó para que pueda fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes) y entró en vigor en julio de 1999 con la reforma en específico del artículo 79 constitucional, donde se establecen las bases de organización así como las principales funciones de la entidad de fiscalización superior y la reforma del artículo 74 del mismo ordenamiento con la cual desaparece la Contaduría Mayor de Hacienda.

La citada entidad iniciará sus funciones el 1 de enero del año 2000 y sus funciones de fiscalización se llevarán a cabo a partir de la revisión de la cuenta

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, p. 35.

pública correspondiente al año 2001, mientras tanto la CMH continuará ejerciendo sus atribuciones.

Por último es pertinente señalar que el Contador Mayor de Hacienda será el titular de dicha entidad hasta el 31 de diciembre de 2001, cargo en el que podrá ser ratificado.

2.4 La participación ciudadana y la contraloría social

Una de las vertientes indispensables de la estrategia es el control que debe ejercer la sociedad. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé la posibilidad de que los ciudadanos presenten quejas y denuncias contra los servidores públicos por alguna irregularidad en el desempeño de sus funciones.

A fin de cumplir cabalmente con lo establecido en ley, la administración pública instrumentó un sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía, el cual se enmarca en la vertiente de modernización de la gestión pública y atención al ciudadano.

El objetivo de este sistema es promover, apoyar y fortalecer la participación corresponsable de la ciudadanía en la vigilancia de la función gubernamental en general, de la actuación de los servidores públicos en particular y de la aplicación transparente de los recursos a nivel federal. De esta manera el ciudadano puede presentar con amplitud y absoluta libertad sus quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones y así cumplir con los objetivos que se pretenden en la aplicación de las sanciones administrativas: castigar al responsable de una falta y prevenir la comisión de nuevas infracciones. El sistema atiende también, de manera preventiva, consultas sobre las características y requisitos de los trámites, sugerencias de mejoramiento de la gestión y reconocimientos. El ciudadano puede presentar sus quejas y denuncias a través de los mecanismos de capitación que el sistema ha establecido y reconocido:

- Oficinas de quejas y denuncias en las dependencias y entidades del gobierno federal, incluyendo la SECODAM, donde se pueden presentar las quejas y denuncias personalmente por escrito o por correspondencia.
- Sistema de atención telefónica a la ciudadanía (SACTEL), cuyo servicio es gratuito en todo el país y desde el extranjero, proporcionando servicio las 24 horas durante los 365 días del año.
- Módulos de orientación y quejas de los programas Paisano y Vecino, de regulación sanitaria, y
- Oficinas de quejas y denuncias contra abusos de policía en la ciudad de México.

Asimismo cabe hacer mención de otro medio a través del cual la ciudadanía participa activamente en las funciones de control que realiza el Estado,

este medio lo constituyen las funciones de contraloría social, a través de las cuales los vocales de control y vigilancia de los programas sociales tales como "Solidaridad" que se aplicó el sexenio pasado y actualmente "Progresá", informan sobre las desviaciones detectadas en la aplicación de los recursos destinados a cada programa en específico.

Estos vocales son parte integrante del comité del programa social y son capacitados tanto por las autoridades federales, estatales y municipales, las cuales actúan de manera coordinada a fin de que los vocales puedan ejercer un control estricto, oportuno y efectivo. Por último, cabe señalar que los vocales también se encuentran autorizados para promover al interior de la comunidad el uso de los sistemas de orientación, quejas y denuncias, así como de verificar que la propia comunidad reporte las irregularidades que llegasen a detectar, y por último es requisito que estos contralores sociales en el caso de que en su programa se realicen obras públicas, firmen de conformidad el acta de entrega y recepción de la obra.

CAPÍTULO III

PROPUESTAS PARA EFICIENTAR LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN, CONTROL Y COMBATE DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como ha quedado patente a lo largo del presente trabajo, la corrupción en la administración pública lesiona a los miles de trabajadores que dedican su esfuerzo cotidiano, de manera anónima, empeñosa y honesta, a brindar servicios básicos para la sociedad y fundamentales para el desarrollo económico y social. Demerita la digna labor que realizan día con día numerosos servidores públicos a menudo en condiciones adversas y sin el reconocimiento suficiente de la sociedad. El combate a la corrupción y a la impunidad es por tanto un imperativo de la sociedad, una demanda de los propios servidores públicos y un propósito esencial del gobierno.

En nuestro país, las acciones gubernamentales para el combate a la corrupción se han enfocado a atender varios aspectos: el marco normativo, el fomento de la participación ciudadana en las funciones de control, la fiscalización, etc., no obstante lo realizado no ha sido suficiente y la corrupción ha avanzado en nuestro país a pasos acelerados, por lo que en primer término considero que las políticas que se han establecido deben ser revaluadas, a fin de fortalecer las que han funcionado, eliminar las que no e innovar en la implementación de políticas novedosas en la materia.

Considero que los sistemas de control de la administración pública deben contemplar los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento del marco institucional para combatir la corrupción, dando a los órganos encargados de prevenir, detectar, controlar y sancionar la corrupción, la capacidad técnica, la independencia y credibilidad que demanda la sociedad a través de una reforma estructural de los mismos, adecuando y actualizando el marco jurídico en la materia, estableciendo un verdadero órgano superior de fiscalización, con facultades más amplias y eficaces de las que en realidad se le dieron, fortaleciendo a los órganos internos de control y ampliando la coordinación entre los órganos de control federal, estatal y municipal.

- Reforzarse los procedimientos relativos a la detección y control de ilícitos mejorando los sistemas de información e investigación y efectividad de las sanciones para que éstas sean realmente ejemplares, revisando y actualizando el sistema de sanciones y llevando a cabo una exhaustiva verificación de la situación patrimonial de los servidores públicos.

- Debe existir una mayor cercanía entre el gobierno y la sociedad a efecto de impulsar la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la gestión pública, esto se puede llevar a cabo estableciendo consejos ciudadanos y órganos de consulta integrados por representantes de los diversos sectores sociales con objeto de analizar de manera conjunta con el gobierno los problemas existentes en áreas críticas y recibir propuestas de la sociedad. Por otra parte sería conveniente extender los sistemas de atención directa a la ciudadanía dándole un seguimiento exhaustivo a quejas, denuncias y sugerencias.

Se debe incentivar al desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos, establecer criterios estrictos de probidad en la selección de candidatos a servidores públicos, establecer mejores perspectivas de desarrollo de carrera y retiro digno para los servidores públicos (servicio civil de carrera).

- Fortalecer los valores cívicos y éticos de la sociedad, tanto en los centros educativos (donde desde edades tempranas se refuercen valores éticos, y aumentando la condena moral y social a la corrupción) como en las dependencias, estableciendo efectivos cursos de inducción donde se resalte la importancia del papel del servidor público y de su función.

CONCLUSIONES

- A la corrupción la podemos definir como “La utilización de potestades públicas para el interés privado, cuando éste difiere del general a que toda actuación pública se debe por mandato del precepto constitucional mencionado”.

- La corrupción no distingue entre lo público y lo privado, siendo así que tras la mayoría de los casos de corrupción pública existe una complicidad privada.

- El origen de la corrupción lo podemos encontrar en causales de tipo socio-político, ético, de organización y funcionamiento del gobierno y de educación y cultura, causando daños irremisibles a la sociedad en su totalidad.

- La corrupción torna a un sistema legítimo en ilegítimo, con lo que discapacita al poder, suscitando una resistencia por parte de la sociedad a obedecer y cooperar con el gobierno.

- Las burocracias generalmente eluden el control político, tendiendo siempre a la huida de la responsabilidad lo cual se traduce en favor del ocultismo fomentándose así la corrupción.

- En nuestro país existe un amplio marco jurídico e institucional enfocado a prevenir, controlar, combatir y sancionar la corrupción.

- El sistema de control estatal, está integrado por un control interno, ejercido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por un control externo ejercido por la entidad de fiscalización superior de la Federación, órgano con autonomía técnica y de gestión de la Cámara de Diputados, los cuales se buscará actúen coordinada y complementariamente.

- Con la creación del órgano superior de fiscalización, se buscó una forma viable de control institucional, y debido a su gran juventud sería precipitado hacer un análisis crítico de su labor en cuanto al combate de la corrupción.

- Hubiese sido conveniente que la entidad superior de fiscalización se le dotara de facultades de revisión *a priori*, a fin de que tuviera una labor preventiva de la corrupción así como que se le hubiese otorgado entre otras la facultad de conocer y fincar directamente responsabilidades administrativas.

- La participación ciudadana y la contraloría social, representan una vertiente indispensable en la estrategia del control de la corrupción, ya que promueve una participación corresponsable de la ciudadanía en la vigilancia de la función gubernativa.

- Los actuales sistemas de control de la administración pública, deben contemplar lo siguiente:

- El fortalecimiento del marco institucional para combatir la corrupción.

- El reforzamiento a los procedimientos de detección y control de ilícitos.

- Una mayor cercanía entre el Estado y la sociedad, en las acciones de prevención y control de la gestión pública.

- Incentivar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos.

- Fortalecimiento de los valores éticos de la sociedad y del servidor público.

BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, NORBERTO, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1995.

CARREÑO CARLÓN, JOSÉ, *Reformas al título IV constitucional*, INAP, México, 1982.

- Código ético de conducta de los servidores públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, 1998.
- Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998.
- Diario de los Debates Núm. 17*, Senado de la República, 27 de abril de 1999.
- Diccionario de la Academia de la Lengua*, Grijalbo, México, 1994.
- ELORDUY MONTES, MARÍA DEL CARMEN, *Reglamento al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades*. Tesis profesional, Escuela Libre de Derecho, 1994.
- HARO, GUILLERMO, *El régimen jurídico de la administración pública*, Praxis, México, 1990.
- HENRÍQUEZ DE PAZ, NORMA, *La corrupción, un espacio social que compromete nuestro sistema democrático*, Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela, 1997.
- Iniciativa de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Presidencia de la República, 1996.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, 1998.
- MANFRONI, CARLOS, *La Convención Interamericana para la Corrupción*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998.
- Manual del contralor municipal. Cuadernos técnicos y de divulgación*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 1996.
- OJEDA OJEDA, BERNARDO, *Probidad administrativa jurídica*, Cono Sur, Santiago de Chile, 1997.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Presidencia de la República, 1995.
- Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Praxis, 1984.
- SABÁN GODOY, ALFONSO, *El marco jurídico de la corrupción*, Civitas, Madrid, 1991.