

co, dejamos sembrada la esperanza de que por este camino puedan realizarse avances que satisfagan la gama creciente de demandas ciudadanas, tomando en cuenta lo que realmente significa el desarrollo.

Finalmente, la percepción y la confianza que tenga la ciudadanía respecto de sus servidores públicos es fundamental para el cumplimiento de las políticas públicas y para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia de los servicios; por ello, nuestra intención al preparar este trabajo es contribuir de alguna forma a la consolidación de una conciencia individual y de grupo entre los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, centrando la atención en mejorar nuestra actitud y nuestra aptitud en el contexto en que nos desenvolvemos.

## Primera parte

### Estado mexicano y organización de la administración pública federal

#### Estado, forma de gobierno y división de poderes

Desde sus orígenes, el hombre ha tenido la necesidad de convivir con sus semejantes y establecer formas de organización para garantizar el respeto a sus derechos, creando diversas formas de control social. Leyes, normas e institución de órganos fundamentales hicieron su aparición y dieron origen a lo que hoy se conoce como Estado.

Analizar al Estado moderno conlleva necesariamente el análisis de las teorías que buscan explicarlo, entre las que se cuentan organizativas, sociológicas, jurídicas y las que lo exponen a través de los medios que lo integran y que en su conjunto constituyen lo que se conoce como *Teoría del Estado*.

Una reflexión retrospectiva contemporánea relativa a la evolución de los sistemas doctrinarios de las diversas etapas por las que ha transitado el Estado, conlleva a la exploración del ritmo de la historia y de la influencia de los principios y teorías tendientes a gobernar a las sociedades y que tuvieron influencia de la escuela francesa realista de la mano de Georg Jellinek o Hermann Heller, así como de la vienesa de Hans Kelsen y de las más recientes doctrinas de Laski, Duverger, Battaglia, Maritain, Bourgeois, Harold Kruger, entre otros.

Los Jellinek señala que entre los fines del Estado debe prevalecer el aseguramiento de los servicios públicos para el bienestar del individuo y de la colectividad, que favorezcan las condiciones para su desarrollo, y fomenten la solidaridad, bienestar, seguridad y subsistencia del derecho, así como para la defensa del territo-

co, dejamos sembrada la esperanza de que por este camino se logren avances que satisfagan la gama creciente de demandas ciudadanas, una demanda que realmente significa el desarrollo.

Finalmente, la percepción y la confianza en el desempeño de sus servidores públicos es fundamental para el éxito de las políticas públicas y para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia de los servicios; por ello, nuestra intención al preparar este trabajo es contribuir a la consolidación de una conciencia individual y de grupo entre los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, centrada en una mejor actitud y nuestra aptitud en el

Primera parte

Por otra parte, "el Estado es un orden jurídico, normativo-coercitivo al servicio de cualquier fin social posible", esto es que posee valores normativos y no coercitivos y que su influencia se extiende a la vida económica, principalmente.

Por su parte, Max Weber considera que el Estado hay que definirlo más por sus medios específicos que por sus fines, en este sentido, propone como definición del Estado: "una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso de la fuerza física en un territorio determinado". En este sentido, considera que en el Estado se da una relación de hombres que dominan a otros, apoyada en la violencia legítima y que es posible por la obediencia. Los hombres obedecen a la autoridad y se por el hábito inculcado, por el misterio o personal a los superiores o porque así lo establece la ley.

## I Estado mexicano y organización de la administración pública federal

### Estado, forma de gobierno y división de poderes

Desde sus orígenes, el hombre ha tenido la necesidad de convivir con sus semejantes y establecer formas de organización para garantizar el respeto a sus derechos, creando diversas formas de control social. Leyes, normas e instauración de órganos fundamentales hicieron su aparición y dieron origen a lo que hoy se conoce como Estado.

Analizar al Estado moderno conlleva necesariamente el análisis de las teorías que buscan explicarlo, entre las que se cuentan organicistas, sociológicas, jurídicas y las que lo exponen a través de los medios que lo integran y que en su conjunto constituyen lo que se conoce como *Teoría del Estado*.

Una reflexión retrospectiva contemporánea relativa a la evolución de los sistemas doctrinales de las diversas etapas por las que ha transitado el Estado, conlleva a la exploración del ritmo de la historia y de la influencia de los principios y teorías tendientes a gobernar a las sociedades y que tuvieron influencia de la escuela francesa realista; de la alemana de Georg Jellinek a Hermann Heller, así como de la vienesa de Hans Kelsen y de las más recientes doctrinas de Laski, Duverger, Battaglia, Maritain, Burdeau, Harold Kruger, entre otros.

Así, Jellinek señala que entre los fines del Estado debe prevalecer el aseguramiento de los servicios públicos para el bienestar del individuo y de la colectividad, que favorezcan las condiciones para su desarrollo, y fomenten la solidaridad, libertad, seguridad y subsistencia del derecho, así como para la defensa del territorio.

rio.<sup>1</sup> Por otra parte, “el Estado es un orden jurídico, normativo-coercitivo al servicio de cualquier fin social posible”;<sup>2</sup> esto es, que posee validez normativa y no eficacia causal.

Por su parte, Max Weber considera que al Estado hay que definirlo más por sus medios específicos que por sus fines; en este sentido, propone como definición del Estado: “una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso de la fuerza física en un territorio determinado”.<sup>3</sup> En este sentido, considera que en el Estado se da una relación de hombres que dominan a otros, apoyada en la violencia legítima y que es posible por la obediencia. Los hombres obedecen a la autoridad ya sea por el hábito inveterado, por el misticismo personal a los superiores o porque así lo establece la ley.

Acosta Romero afirma que el Estado “es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración, que persigue determinados fines mediante actividades concretas”;<sup>4</sup> ante la diversidad conceptual expuesta se entiende que hay unos que privilegian el enfoque jurídico, otros la función administrativa referida a la institución gubernamental y otros más la función organizativa social.

Como resultado de estas concepciones, se constituyeron Estados liberales o totalitarios, cuyo tipo de gobierno describe su estructura de poder: monarquías, dictaduras y democracias.

Otra concepción ubica al Estado como “una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”.<sup>5</sup> Esta definición retoma la tradición formalista de la doctrina jurídica del Estado, la cual finalmente permite distinguir como sus elementos: población, territorio, orden jurídico, soberanía y la obtención del bien, considerado como fin último del Estado. Podemos decir que la fase inicial de la Ciencia Política es la postulación del Estado y su institucionalización, el centro de la vida política y jurídica de las naciones.

<sup>1</sup> G. Jellinek, *Teoría general del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1943, p. 647.

<sup>2</sup> H. Heller, *Teoría del Estado*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 357.

<sup>3</sup> H. Kelsen, *Teoría general del Estado*, Barcelona, Labor, 1934, p. 544.

<sup>4</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1996, p. 92.

<sup>5</sup> H. Kelsen, *op. cit.*, p. 56.

Desde el punto de vista de otros grandes pensadores como Adam Smith, que con independencia de sus ideas y la influencia en su pensamiento de los fisiócratas y el *laissez-faire* —la no intervención del Estado en la vida económica, principalmente en el campo de la producción— argumenta que en virtud de que “el Estado es mal administrador y que la burocracia es negligente dilapidadora y no está interesada en la buena marcha de la administración debido a que no maneja fondos propios, y como no se le puede eliminar, su intervención debe limitarse a lo estrictamente indispensable para que la iniciativa individual se envuelva en sí misma”.<sup>6</sup> Si bien su punto de vista era económico y no político, no podía menos que tener consecuencias políticas, puesto que la abstención del Estado frente a la iniciativa privada determina necesariamente una particular organización estatal. Esta influencia recorrió Europa y se le conoció como Estado de bienestar.

De esta forma el Estado “se encontró reducido a un mínimo en cuanto a sus fines y atribuciones, pues éstos se limitan al mantenimiento y la protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material, en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas”.<sup>7</sup> Las cambiantes condiciones de los gobiernos en el mundo han propiciado la revisión del orden jurídico para adecuarlo a tareas donde el Estado tiene la fuerza, pero sólo la emplea en los cauces del derecho.

Actualmente, René Villarreal, teórico del liberalismo social, sostiene que éste “si bien reconoce la eficiencia del mercado, es consciente de que no genera automáticamente beneficios sociales, cohesión social, ni asegura equidad, porque carece de valoración social de los procesos. El mercado tiene ventajas, sin dejar de presentar limitaciones para asignar los recursos a la producción, pero es inequitativo en la distribución [...] el Estado debe cubrir los aspectos sociales excluidos en el cálculo económico y postula el desarrollo de una solidaridad que exprese responsabilidad comunitaria de los individuos y actores sociales frente a las desigualdades y la pobreza”.<sup>8</sup>

En torno a los poderes del Estado, Maquiavelo señaló en su obra *El príncipe* formas significativas para encontrar el equilibrio entre éste y los ciudadanos. Las tendencias intervencionistas y proteccionistas que lo caracterizaron quedaron en el pasado; cabe mencionar que si bien la tendencia en Europa durante los siglos XVI y XVII fue manejada bajo estas ideas, con el paso de los años las experiencias vividas y

<sup>6</sup> Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, Barcelona, Casa Ed. Bosch, 1954, p. 197.

<sup>7</sup> Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1991, p. 14.

<sup>8</sup> René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

las aportaciones de algunos pensadores han evolucionado hasta conformar lo que actualmente conocemos como Estado contemporáneo, al cual se atribuye la utilización del término *Estado* para designar a la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando.<sup>9</sup>

Como resultado de la evolución de las diversas formas de gobierno en el mundo han surgido los Estados modernos. Recordemos que aun después de Maquiavelo se siguieron clasificando algunos gobiernos como monarquías y repúblicas; la primera, representativa del gobierno, en la que el poder supremo recae en una sola persona que es el monarca o rey; tal sistema de gobierno tiene carácter hereditario, colocado en una situación superior a la Constitución; en cambio, en la monarquía constitucional el rey se encuentra sujeto a las disposiciones de la ley suprema, independientemente de que además de él se cuenta con otros órganos que ejercen la soberanía.

En el caso de las repúblicas, la titularidad del Estado no recae en una sola persona, clasificándose en presidenciales, cuando “el presidente es jefe de Estado y de gobierno a la vez, y sólo responde ante el pueblo, es independiente del Congreso y por tanto no depende de éste para su existencia o sobrevivencia”,<sup>10</sup> y parlamentarias, cuando el presidente es jefe de Estado y existe un primer ministro, que es responsable ante el Parlamento y el jefe de gobierno.

Hobbes, principal promotor de la monarquía absoluta, inspiró sus escritos políticos en “las guerras civiles y con la intención de ejercer influencia del lado del rey. Estaban destinados a apoyar el gobierno absoluto y a su juicio esto significaba monarquía absoluta”.<sup>11</sup> El establecimiento de límites al poder ha sido constante labor en la que han participado un número importante de personas interesadas en la consolidación de la libertad y autonomía de México; las ideas sobre la división de poderes y la salvaguarda de los derechos inherentes del hombre han sido aspectos fundamentales en la conformación del Estado tal como hoy se manifiesta.

Se entiende que la distribución constitucional del poder es una forma de limitar al Estado en relación con las atribuciones que concentra; por su parte, la división de poderes como instrumento de “frenos y contrapesos” fue ampliamente promovida por Locke y Montesquieu, y es precisamente este último quien afirma “que las funciones del Estado son tres, legislativa, ejecutiva y judicial; para garantizar la libertad

<sup>9</sup> Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, Madrid, Edaf, 1984, p. 67.

<sup>10</sup> Joseph LaPalombara, *Politics Within Nations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974, pp. 16, 198-199.

<sup>11</sup> George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp. 337 y ss.

política de los individuos es indispensable que esas funciones se desempeñen mediante tres órganos diferentes del Estado; no deben reunirse dos funciones en un solo órgano ya que esto conduce al absolutismo, es decir, al abuso del poder; la función ejecutiva y judicial tienen naturaleza semejante, ambas atienden al cumplimiento o ejecución de las leyes pero deben estar separadas en órganos o poderes diferentes porque las leyes que ejecutan son diferentes”.<sup>12</sup>

Sobre el particular, Tena Ramírez afirma “que si es verdad que estos dos últimos doctrinarios adoptaron el método de sus predecesores, deduciendo una doctrina general de las realidades observadas, hay en su teoría un elemento nuevo. Hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo”.<sup>13</sup> A partir de Locke este motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario y surge como razón superior de dividir el poder la necesidad de limitarlo, a fin de impedir abusos. De este modo la división de poderes llegó a ser, y continúa siendo hasta la fecha, la principal limitación interna del poder público que encuentra su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

La idea de división de poderes es, sin lugar a dudas, fruto del pensamiento político moderno; sin embargo, no se debe olvidar la diferencia que hay entre el poder del Estado y sus funciones; así, “el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido que postule a tres poderes soberanos sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado, que es uno e indivisible”.<sup>14</sup> La experiencia cotidiana nos muestra que todos los hombres investidos de poder tienden a abusar de él y a ejercer la autoridad hasta el extremo. Para prevenir un abuso es necesario, por la naturaleza misma de las cosas, que el poder limite al poder.

El avance en las formas de abordar los problemas de una sociedad que se encuentra bajo un lazo indisoluble con el Estado, se entiende después de analizar las etapas por las cuales atravesó, en las que adoptó diversas funciones que lo ubicaron como Estado protector y ejecutor de todas las funciones propias del gobierno, otras que lo identificaron como Estado gendarme y posteriormente como Estado social y

<sup>12</sup> Montesquieu, “De las leyes que establecen la libertad política en relación con la Constitución”, en *Del espíritu de las leyes*, libro XI; 1748, México, Porrúa, 1980, p. 167.

<sup>13</sup> Citado por Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 580.

<sup>14</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993, pp. 191-192.

Estado de bienestar; a nuestro juicio, este último es el que consideramos más válido para alcanzar los objetivos de nuestro estudio.

En torno a sus funciones, el Estado frecuentemente es confundido con el gobierno; en este sentido, la palabra Estado se refiere a la organización política en su conjunto y su relación con el territorio, mientras que gobierno se utiliza únicamente para designar el conjunto de los poderes públicos y la relación entre sí de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio de la soberanía.

La historia de la conformación del Estado mexicano trae aparejada una larga historia de lucha por consolidar las instituciones que hoy otorgan seguridad y certeza a nuestra vida en sociedad. La referencia es a una historia de hombres y mujeres que, en aras de alcanzar los ideales de libertad y de justicia, consagraron su vida a una larga y tenaz lucha en su defensa, ideales que hoy se ven traducidos en derechos y garantías en nuestra Constitución política.

México se rige por un proyecto de vida constitucional que tuvo como antecedente los ideales concebidos desde que nace como nación independiente y que marcan su concreción a partir del proyecto insurgente de Miguel Hidalgo y de que Morelos redactara los "Sentimientos de la Nación", independientemente del respaldo que tuvo de ilustres mexicanos que hicieron posible llevar este ideario al Congreso de Apatzingán.

En la redacción de la Constitución de 1824 se discutió y diseñó un sistema que más tarde vendría a sustituir las formas de gobierno absolutas, adoptando uno de tipo republicano y suprimiendo los gobiernos conocidos hasta ese momento como absolutos o monárquicos. En consecuencia, este nuevo régimen constitucional trajo autonomía, libertad y democracia, y se adoptó como forma de Estado un sistema federal.

La soberanía nacional, principio fundamental que da sustento a nuestra vida democrática, apoya la idea de que todos los poderes derivan del pueblo y de que el pueblo en su conjunto, por un principio de sensatez y orden, eligió un sistema representativo, el cual se rige escrupulosamente por una determinación individual ejercida a través del voto, que encuentra sus principios y sustento jurídico en el artículo 39 de nuestra Carta Magna, que señala: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".<sup>15</sup>

En este sentido, ha sido voluntad y elección del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y

<sup>15</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, 1997, p. 153.

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación, ya que sus necesidades políticas, económicas y sociales precedieron a la aparición del federalismo, sistema que se complementa con el conjunto de leyes vigentes constitucionales y ordinarias que regulan la creación y el funcionamiento de las instituciones públicas.

Como ya se comentó, la idea primigenia de Aristóteles y Montesquieu sobre la postura dogmática de la división de poderes y su doctrina orientada a la libertad política, "es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder detenga al poder".<sup>16</sup>

En consecuencia, y tomando en consideración que legislar, administrar y juzgar son tareas que por su propia naturaleza deben estar separadas, para su ejercicio el supremo poder de la federación se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mismos que dan vida y nutren la vida política del país. Este principio de división de poderes no confiere dominio al titular de cada uno sobre otro; por el contrario, garantiza el control y la fiscalización de los otros dos, y de los otros dos, ventajas que se constituyen en equilibrio y eje central de la democracia.

En la obra *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu señala: "Puesto que en un Estado libre todo hombre, considerado como poseedor de una libre determinación, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo, desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo".<sup>17</sup> En este sentido, consideraba que la libertad sólo puede basarse en la esmerada creación de una división y un equilibrio institucional de los poderes dentro del Estado.

En México, el poder Legislativo es depositado en un congreso general, el cual se integra por las Cámaras de Diputados y de Senadores a las que corresponde la función legislativa que "se ejerce para reglamentar la organización total del Estado para regular tanto la integración cuanto el funcionamiento de los órganos gubernamentales, así como las relaciones entre gobernantes y gobernados y entre éstos recíprocamente".<sup>18</sup> Emerge la necesidad de otro poder que ejecute las leyes emanadas por

<sup>16</sup> Arthur T. Vanderbilt, *The Doctrine of the Separation of Powers and its Present-day Significance*, University of Nebraska, 1963.

<sup>17</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 145.

<sup>18</sup> Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980, p. 46.

éste, recayendo en el poder Ejecutivo, cuyo titular es el presidente de la República, y que comprende dos tipos de actividades: la administrativa y la política o de gobierno. Jellinek señala sus principales características:

La administración, que contiene en sí ya al gobierno, necesita siempre ser ejercida. Sin ella el Estado no podría existir ni un momento. Se puede concebir un Estado despótico sin leyes ni jueces; pero un Estado sin administración sería la anarquía. La administración, por tanto, es la función más comprensiva. Toda preparación de las leyes le compete a ella; la actividad del juez la apoya, y por último, ella es la que asegura la ejecución de las decisiones judiciales.<sup>19</sup>

Por su parte, el poder Judicial está depositado en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.

La función jurisdiccional tiene por objeto procurar la vigencia y observancia del ordenamiento jurídico nacional mediante resoluciones fundadas en el derecho, que resuelvan conflictos de competencia, así como controversias surgidas tanto entre particulares y gobernantes como entre los particulares mismos. El poder coactivo es un elemento esencial de esta función, ya que sin coacción no puede existir el derecho. Pudiera afirmarse en síntesis que la esencia de la función jurisdiccional estriba en el control de la legalidad.<sup>20</sup>

Esta separación de poderes garantiza el irrestricto respeto a los derechos humanos y sociales del pueblo, siendo fiel reflejo de la lucha por consolidar la libertad, la dignidad y la justicia. De esta manera se entiende que la concentración de más de un poder en una persona genera abusos y pone en riesgo el ejercicio libre de las determinaciones adoptadas por las mayorías bajo el sistema representativo y popular; sobre el particular, Maquiavelo decía que “los hombres siempre serán malos si la necesidad no los obliga a ser buenos”; por tanto, dicho principio de división debe garantizar la permanente búsqueda del interés colectivo propio de un Estado soberano y democrático; en este sentido, “es cierto que las formas democráticas del Estado se han extendido y afianzado, pero también es cierto que nada de eso aparece como firme y definitivo, si no va acompañado de la aprobación en torno al debido correlato entre los cambios normativos, las modificaciones socioeconómicas y en última instancia, el reajuste de las estructuras políticas”.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Rodrigo Moreno Rodríguez, *op. cit.*, p. 46.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 46-47.

<sup>21</sup> Reinaldo Jorge Vanossi, *Estudios de teoría constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 101.

En nuestros días, es común que en el mundo existan ejecutivos fuertes, independientemente de sus posiciones ideológicas y formas concretas de gobierno; en este sentido,

la característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado. Esta afirmación resulta cierta lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas o comunistas, lo mismo en los sistemas presidenciales que en los cuasipresidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional. Las facultades de decisión se han ido concentrando en el poder Ejecutivo, y en este sentido la aseveración es válida tanto para Brejnev como para Carter, para Castro como para Geisel y para Beguin como para Sadat.<sup>22</sup>

De esta forma, es tradición del Estado mexicano mantener y fortalecer el espíritu que dio origen a la lucha independiente, que hoy permite a nuestro país vivir en un clima de libertad democrática y que, indiscutiblemente, su forma de organización confiere certidumbre a la población al garantizar plenamente sus derechos y al favorecer una eficaz rendición de cuentas.

### El control administrativo en México

La reglamentación de la actuación de los servidores públicos en México ha atravesado por etapas diversas. En este proceso se han desarrollado complejos sistemas de gobierno que han formado una sólida base para el surgimiento de la nación en que hoy nos desenvolvemos.

Es interesante recordar que en alguna medida ciertas prácticas administrativas que predominaron hasta lo que conocemos como la caída de Tenochtitlán se conservan hasta nuestros días. Baste recordar que con la Conquista se buscó aniquilar el sistema de gobierno que imperaba para establecer el propio; sin embargo, existen vestigios de una fusión de las formas de gobierno existentes antes de la conquista y las impuestas por ésta.

A manera de antecedente, hay que conocer algunos casos; por ejemplo, el del escribano mayor Pedro Vázquez de la Cadena, quien en 1650, según se lee en las Reales Cédulas, cometió un fraude con la venta de oficios, ordenando el virrey actuar en su contra y destituirlo.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 2da. edición, México, Siglo XXI, 1978, p. 66.

<sup>23</sup> Reales Cédulas, tomo I, Archivo General de la Nación, p. 13.

Diversos actos de corrupción se siguieron dando durante varios años, y llegó el momento en que éstos alcanzaron niveles alarmantes, pues

las malas artes, pactos clandestinos y vicios de los interesados en las renunciadas de los oficios vendibles originaron que se decretara la nulidad y quedaran sin efecto las escrituras en que no se jurase la inexistencia de pactos ocultos. En 1837 se determinó que en Hacienda no se contratara a nadie que hubiese malversado fondos; en 1839 se emite un reglamento que establece los requisitos para los empleados públicos al tomar posesión de sus puestos.<sup>24</sup>

Nada más cercano a la realidad que se vive en pleno siglo XXI, en que se está buscando rescatar el espíritu de la reglamentación de esa época.

Al promulgarse la primera Constitución de la República en 1824 se facultó al Congreso para que tomara las cuentas del gobierno. El 16 de noviembre del mismo año, el Congreso Constituyente expidió la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, mediante la cual se ponía en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas; eran sus funciones concentrar todas las operaciones en el Ministerio de Hacienda y llevar la contabilidad para que fuera más exacta la cuenta general y permitiera al secretario vigilar las operaciones que desempeñaban las demás oficinas que estaban a su cargo.

La organización de esta nueva Hacienda Pública se estructuró con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón de la Tesorería General de la Federación y de una Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público. A la Tesorería General de la Federación debían entrar todos los productos de las rentas, los contingentes de los estados y las cantidades de cualquier procedencia de que pudiese disponer el gobierno federal; la Contaduría Mayor, sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y dividida en dos secciones, Hacienda y Crédito Público, sustituyó al Tribunal de Cuentas y su función consistía en el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el secretario del despacho de Hacienda, así como el de Crédito Público.

Al contador mayor de Hacienda en 1829 se le autorizó efectuar los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, expedir finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> José María Dublán Manuel Lozano, "Legislación mexicana", en *Colección completa de disposiciones legislativas*, México, Imprenta de Comercio, 1976, pp. 315, 458 y 622.

<sup>25</sup> Manuel Solares Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, pp. 42 y ss.

Sobresale en esta etapa la Ley sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios que formulara Juárez en 1870 como ejemplo caracterizado por su sencillez y efectividad en cuanto a su contenido y que es un legado de la época.

En términos generales, los textos constitucionales de 1814, 1824, 1857, 1917 abordaron el problema como tema de la vida pública del país, al igual que las leyes de Responsabilidades de 1896, y de Responsabilidades de los funcionarios, empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, de 1939.

Una de las mayores preocupaciones de Juárez y de la generación de la Reforma, así como de los constituyentes de 1857 y 1917, fue trabajar en la vinculación de la moral con la práctica de la justicia y la legalidad. Ellos consideraban que esta vinculación debía ser un soporte para alcanzar una modernidad basada en el empleo de las nuevas técnicas y de los valores histórico-morales que hoy conforman nuestra nación.

En particular, el Constituyente de 1917 estableció en el artículo 73, fracción XXIV, la facultad del Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, estableciendo al efecto las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que consistían, entre otras, en expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la república la declaración de presidente electo; vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda; nombrar a los empleados y jefes de esa entidad; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, entre otras, y que se diferenciaban de las facultades exclusivas otorgadas al Senado en cuanto a soberanía, legislación y control por parte del Ejecutivo federal.

En este contexto se impuso crear un órgano dotado de autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden en el manejo de los fondos públicos y en la administración del patrimonio nacional.

El 17 de noviembre de 1917 la cámara revisora dio cuenta de las propuestas hechas por el diputado Luis Cabrera, consistentes en agregar al final del artículo 1, "Departamento de Contraloría", un artículo *bis*. La asamblea resolvió tomar en consideración estas propuestas, señalándose en el dictamen que se consideraba beneficioso separar el "Departamento de Contabilidad y Glosa" de la Secretaría de Hacienda a la que pertenecía, para que el mismo se encargara de revisar y comprobar las cuentas del tesorero, de llevar la contabilidad de la nación y también de ejercer una vigilancia constante en el cumplimiento estricto de los presupuestos y las órdenes de pago.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Manuel Solares Mendiola, *op. cit.*, p. 94.