

LA RESPONSABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. UN ENFOQUE DESDE LA TEORÍA DEL CONTROL

Alfredo HURTADO CISNEROS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas*. III. *Teoría del control*. IV. *El sistema de responsabilidades*. A) *Evolución del sistema de responsabilidades*. V. *Redefinición de la responsabilidad del servidor público a partir del control*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

TODO RÉGIMEN que se precie de ser democrático deberá tener como baluarte el control y la responsabilidad de sus servidores públicos. En México como en muchos otros países la cultura de la irresponsabilidad se encuentra muy arraigada, y en la mayoría de las veces se corrompe el sentido de la responsabilidad en el servicio público.

El problema de falta de responsabilidad en la Administración Pública es un problema de fondo y conlleva a la corrupción. Tal como lo menciona el fundador de Transparencia Internacional, Oscar Arias: en los regímenes totalitarios, la corrupción a menudo está directamente ligada a las violaciones de los Derechos humanos. En Latinoamérica, muchos dictadores justificaron sus gobiernos durante años, señalando con el dedo a los regímenes corruptos del pasado reciente. Con frecuencia, estas mismas dictaduras fueron fachadas para ladrones y desfalcadores. Y en todos estos casos, los ciudadanos y los periodistas fueron privados de los recursos legales necesarios para exponer la presunción y corrupción de su gobierno a un sistema judicial competente y creíble. Pero, al mismo tiempo, la corrupción se identifica, y se ataca con mayor eficiencia en una democracia. La corrupción solamente

* Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la UAEM.

puede ser examinada y erradicada en un ambiente de pluralismo, tolerancia, libertad de expresión y seguridad individual, un ambiente que sólo la *democracia* puede garantizar.

Sin embargo, esto no quiere decir que la democracia sea inmune a la corrupción. No debemos ser tan ingenuos como para creer que la corrupción sólo penetra en las organizaciones que operan fuera de la ley. Ni que la corrupción está limitada a la arena del espionaje internacional. Tales actividades criminales fomentan la corrupción y penetran las estructuras de poder de los gobiernos tanto del mundo desarrollado como en desarrollo; desde Europa hasta Latinoamérica grandes organizaciones privadas se han aprovechado de la respetabilidad ganada a través de la legalidad formal de sus actividades violando la confianza pública, contando con el *soborno* como una estrategia de negocios normal y aceptada. Es una estrategia que les reporta una ventaja financiera desleal. También debemos recordar la casi constante desviación de fondos públicos hacia las cuentas bancarias personales y el patrimonio de funcionarios del gobierno y oficiales militares.

Como paradigma, en los regímenes autoritarios, el Derecho sirve como instrumento de dominio, es empleado para la construcción de discursos que permiten mantener ciega a la sociedad, no teniendo reglas claras para hacer de los servidores públicos, o aún teniéndolas, éstas no son eficaces, la impunidad se va acrecentando de forma exponencial en detrimento de la sociedad.¹

Actualmente aún en regímenes no—totalitarios y que se precian de democráticos —parece ser que— la responsabilidad de los servidores públicos y el control de la Administración Pública actúan en forma inversa, ya que en lugar de inhibir las prácticas corruptas y arbitrarias, se fomenta la opacidad y la falta de responsabilidad, como si se tratase del más consolidado régimen autoritario.

Ante lo anterior es necesario contar con mecanismos de control más eficientes, que inhiban conductas perniciosas en la Administración Pública y responsabilice a quien las comete, mas éste no surge en forma automática, ya que ni los mejores entramados constitucionales y legales aseguran el triunfo de las instituciones democráticas, ni el aprobar y decretar leyes garantiza su cumplimiento. Por ello, resulta indispensable revisar y reformular las reglas formales que rodean a las instituciones públicas, así como el grado de efec-

¹ Cfr. NIETO, Santiago y PÉREZ MEDINA, Yamile, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM-III, 2005, *passim*.

tividad de los mecanismos y procedimientos en materia de responsabilidad y sus procesos en el interior de éstas.



Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

II. ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Como punto de partida se considera que el *acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas* deben convertirse en los nuevos paradigmas del servicio público, a efecto de dejar atrás la principal característica de los sistemas autoritarios o dictatoriales que han ejercido el poder en secreto a espaldas del pueblo, consolidando así a la democracia como una forma de gobierno basada en lo público, concepto que se desarrolla desde el momento de elegir a los gobernantes.²

El acceso a la información pública, ahora considerado en la Constitución como un derecho inherente (art. 6°), se convierte en el elemento fundamental en materia de control y rendición de cuentas, a fin de que la ciudadanía la utilice para ejercer control, respecto de los servidores públicos. Pues si bien se entiende, actualmente el derecho de acceso a la información pública es una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación política ciudadana.³

Lo anterior nos muestra el acceso a la información, como un elemento fundamental dentro de una democracia, pues sólo cuando el ciudadano tiene el derecho de acceder a la información de los órganos públicos, puede contar con elementos que le permitan conocer de mejor manera diversos actos que la autoridad pretende ejecutar, esté ejecutando o vaya a ejecutar.

Ahora bien, junto con el acceso a la información se encuentra el concepto de transparencia, que al relacionarlo con el gobierno, se está definiendo el atributo que adquieren aquellas organizaciones públicas que informan a la sociedad: sus criterios de decisión, procesos, rutinas y resultados. Cuando solicitamos que el gobierno sea transparente, estamos requiriendo que las dependencias que lo integran hagan del dominio público, la información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad.

² Cfr. CARBONELL, Miguel, “Derecho a la información: artículo 6°”, en *Derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, 2005, *pássim*.

³ Como lo señala Roberto Saba, citado por RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, 2004.

Prácticamente la transparencia se refiere al compromiso que establece una organización gubernamental con la ciudadanía, significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial o reservada (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 7°).⁴

Por otro lado, se considera que la transparencia permite la disponibilidad de la información de las organizaciones políticas y burocráticas para escrutinio público. Por tanto, transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino esencialmente es la práctica de colocar la información en la *vitrina pública* para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo para sancionar o reprochar al infractor. En sí, podría considerarse a la transparencia como el instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.⁵

En cuanto a la rendición de cuentas, ésta tiene como antecedente *tanto el acceso a la información pública como a la propia transparencia*. Sin esta vinculación, no se puede hablar de rendición de cuentas. La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Esto permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso del poder.⁶

Por tanto, para que pueda hablarse de una democracia eficaz, el sistema político debe cumplir, al menos, con las siguientes tres condiciones, las cuales se relacionan con la función de llamar a cuentas a todos aquéllos que ejecutan el poder público:

- a) Que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas (control constitucional).
- b) La rendición de cuentas debe discurrir de abajo hacia arriba (control social).

⁴ Cfr. VERGARA, Rodolfo, *La transparencia como problema*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, 2005, *pássim*.

⁵ Cfr. UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia, el caso de México*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura—Coordinación de Agenda Legislativa Partido Revolucionario Institucional, 2003, *pássim*.

⁶ Cfr. CRESPO, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 2001, *pássim*.

- c) En una democracia las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica (control Político).



www.juridicas.unam.mx

Andreas Schedler define a la rendición de cuentas: “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta.⁷

La rendición de cuentas en política usualmente abarca tres dimensiones: información, justificación y sanción. Éstas no necesariamente deben presentarse ni conjuntamente, ni en el orden de prelación.

Se considera importante enfatizar, que rendir cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, la cual en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”. Sin embargo, el idioma español carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del término y, ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término *rendición de cuentas*.⁸

Rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad.

Bajo el supuesto anterior, se puede considerar que, rendición de cuentas desvinculada de obligatoriedad, es un enfoque parcial. El rendir cuentas no debe estar por obligación al ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades, debe implicar el actuar responsable del servidor público, para cumplir éticamente con su función. Ese debe ser el nuevo paradigma en el servicio público, servir a los demás y no servirse para beneficio propio.

En la actualidad no obstante los avances que se han tenido respecto de la rendición de cuentas, se tienen pocos mecanismos que permitan tener acceso a la información que generan los órganos del gobierno, es decir, no se cuenta con un *sistema eficaz* de control, del actuar de los servidores públicos, y por tanto no se puede hacer responsable del actuar ineficaz o inepto de los propios servidores públicos, en nuestro país hoy día difícilmente algún servidor

⁷ Cfr. SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, 2005, *pássim*.

⁸ Cfr. UGALDE, Luis Carlos, *op. cit.*, *pássim*.

público, (sea cual sea su nivel y grado de responsabilidad) difícilmente rinde cuentas, por el contrario, escudado en la opacidad de la información cada vez son más los ejemplos de servidores públicos que abusan de su cargo. Basta verse ejemplos varios en nuestro país para darnos cuenta de ello: Montiel (Estado de México), Ulises Ruiz (Oaxaca), Mario Marín (Puebla), Molinar Horcasitas (guarderías IMSS), etc.

III. TEORÍA DEL CONTROL

La falta de rendición de cuentas deja sin mayor eficacia al propio diseño constitucional que está establecido para poder controlar el actuar de los entes y personas que ejercen el poder. El poder y la política son términos que se vinculan en forma irremediable, la soberanía es la racionalización jurídica del factor poder, constituyendo éste el elemento irracional de la política. Por lo tanto, por soberano debemos entender, que es aquel que está legalmente autorizado, en la sociedad estatal, para ejercer el poder político, o aquel que en último término lo ejerce, deduciendo que sociedad es un sistema de relaciones de poder, cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, cultural o de otro tipo.⁹

Por consiguiente donde hay sociedad, existe el Derecho y existe el poder. La política y el poder constituyen un binomio imprescindible en la sociedad. La política debe ser para el gobierno un depositario del poder público, un esfuerzo permanente para hacer reinar el orden y la justicia, ya que su misión fundamental es asegurar el interés general, aún contra la presión de reivindicaciones particulares.

En este punto, resulta importante mencionar el papel que juega el elemento poder en la estructura de dominio, en primer lugar no sólo domina la relación entre los detentadores y destinatarios del poder, sino que además condiciona las relaciones entre ambos.

Karl Loewenstein¹⁰ menciona, que para comprender la naturaleza de un sistema político en una sociedad concreta, deben distinguirse tres grados en el proceso político o gubernamental: *a)* obtención del poder, *b)* atribución de funciones, y *c)* control del ejercicio del poder.

⁹ Cfr. ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 88, 2002.

¹⁰ Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego, Barcelona, Ariel, 2a. ed., 1970, *pássim*.

Sin abundar mucho, ni discutir acerca de la tipología del poder, es pertinente afirmar que al poder se allega o se allegó en determinadas épocas por medio de la conquista, la herencia o, en la forma contemporánea, a través de la elección. Es una verdad, que en el desarrollo histórico de la humanidad, se muestran diversas formas de manifestación del poder.

Las instituciones para controlar el poder, no nacen ni operan por sí solas, sino que deben ser creadas, ordenadas e incorporadas conscientemente en el proceso del poder, a través de un sistema político. Se entiende por sistema político: una serie de tipos de gobierno que están unidos por la identidad o afinidad de sus ideologías y de las instituciones a que éstas corresponden. El sistema político del constitucionalismo democrático incluye diversos tipos de gobierno que, según queda conformada la interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal, se institucionalizan como: presidencialismo, parlamentarismo con supremacía de asamblea o del gabinete, gobierno directorial, democracia directa o semidirecta.

Si bien la unidad permite atribuir un sentido unívoco al control y considerarle, por ello válidamente como elemento inseparable del concepto de Constitución, la pluralidad de medios a través de los cuales ese control se articula, la diversidad de objetos sobre los que puede recaer y el muy distinto carácter de los instrumentos e institutos en que se manifiesta, impiden sostener un concepto único de control.

Así, tenemos que la teoría del control en el Estado constitucional se presenta como elemento indispensable de la teoría de la Constitución, y aunque, por ser ésta una teoría jurídica —no por ello— convierte en “jurídicos” a todos los controles, mas bien tiende a hacerlos efectivos. El Derecho es regulador, y en la medida de su aplicación el control será eficaz.

De esta forma se entiende que el control jurídico, ostenta un carácter objetivo, es decir, el parámetro de control es un conjunto normativo preexistente y no disponible para el órgano que ejerce el control jurídico. Esto implica que los órganos que lo ejercen, no sean limitadores y sí verificadores de limitaciones preestablecidas, su función es frenar el ejercicio arbitrario del poder, por tal motivo se considera al control jurisdiccional, como el control jurídico por excelencia.

Conforme a lo anterior el órgano de control ha de ejercer funciones, primero de manera profiláctica y en caso de ser negativo le corresponderá aplicar una sanción. El control jurídico no tiene por objeto a las personas, ni a los órganos, sino a los actos de estos órganos.

En países como el nuestro existe una jurisdicción constitucional por la que quedan sometidos al control las leyes, las personas y sus actos. Prácticamente esto limita el eficaz ejercicio del control de los órganos de la Administración Pública. Toda vez que se pierde el principio de oportunidad, pues la revisión de actos comúnmente se realiza con posteridad a su ejecución.

Por tanto el sentido “constitucionalmente” unívoco del control debe procurar ser un elemento inseparable de la Constitución, de tal manera que el control sea el vehículo a través del cual se hagan efectivas las limitaciones del poder. Debe construirse un sistema de control concomitante a cada una de las etapas del ejercicio gubernamental para garantizar así el correcto actuar de los servidores públicos.

IV. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

En la actualidad nuestro sistema de responsabilidades muestra una creciente inoperancia, pues no se aprecia con claridad sobre su función y responsabilidad; las autoridades, los funcionarios y todo servidor público estatal o municipal puede defender y revalorar el carácter público del gobierno, sin utilizar las leyes que sancionan la corrupción, como armas de venganza política, mas bien como instrumentos generales de disuasión y prevención de prácticas ilícitas que atentan contra el Estado democrático, social y de derecho.

Sólo los hombres honrados y de conocida aptitud desempeñarán los empleos, desaparecerá esa plaga de pretendientes inoportunos que quieren vivir del erario sin merecerlo... y los ramos todos de la administración pública recibirán notables mejoras por el buen servicio de sus empleados.

A) *Evolución del sistema de responsabilidades*

Ley de Responsabilidades de 1940

Entre 1917 y 1940 se resolvieron varios casos de responsabilidad de funcionarios públicos sin que existiera ley reglamentaria alguna. El Código Penal de 1929 definía algunas trasgresiones en su Libro II, Título IX, Capítulo v bajo el rubro: “De los delitos cometidos por funcionarios públicos”. En los cuatro primeros capítulos se incluyeron hechos imputables a cualquier funcionario o empleado público, y que podrían considerarse como delitos

comunes. El contenido del Capítulo v incluyó aquéllos que únicamente podrían ser cometidos por altos funcionarios de la federación.

Al publicarse el Código Penal de 1931, que en su Título X agrupaba en cinco capítulos los delitos cometidos por todos y cada uno de los funcionarios públicos, altos o no, siendo estos delitos comunes; olvidó definir y hacer referencia a los delitos de los altos funcionarios, como lo habían hecho los códigos anteriores, por lo que no existió certeza alguna sobre lo que debería considerarse como delitos oficiales. Retrocediendo a una situación similar a la de 1870, fue necesario aplicar el Título IV Constitucional y la Ley de Responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara una ley reglamentaria de la Constitución de 1917.

Ley de Responsabilidades de 1980

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, no incursionó mejor que su antecesora —ya que— casi a la letra se inspiró en ella (la Ley del 40). Aunque el argumento que mejor sostiene esta escuálida incursión, se refiere al haber derogado en sus artículos transitorios la anterior Ley de Responsabilidades, sin haber tomado en cuenta que desde la entrada en vigor de la Ley de 1940 (su antecesora), ya se habían derogado del Código Penal, los artículos relativos aplicables a los funcionarios públicos, situación que ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados (por lo menos a 25), ya que esta nueva Ley no contempló ciertos delitos que la anterior consideraba como tales. Por tal circunstancia se decía que esta ley, en lugar de cumplir su cometido, se convirtió prácticamente en una ley amnistía.

Ley de Responsabilidades de 1982

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos contenidos en la Constitución Federal, fundamentalmente del Título IV (artículos 108 a 114), y enseguida se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 31 de diciembre del mismo año.

Los doctrinarios mexicanos, indican que a partir de la reforma constitucional de 1982 se ha establecido un sistema tetra-partita de responsabilidad

de los servidores públicos, cuyo objetivo ha sido prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción.

A manera de inicio, el artículo 108 Constitucional enumera como servidores públicos a los representantes de elección popular (incluido el Presidente de la República, pero en una categoría especial), a los miembros del Poder Judicial tanto Federal como del Distrito Federal, así como funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. Posteriormente consigna que los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales de los estados, también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer en el ámbito de su competencia.

A mayor abundamiento, el artículo 2 de la Ley de Responsabilidades agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Sujetos de responsabilidad: lógicamente los sujetos de esta responsabilidad son los servidores públicos; por tal debemos entender, de acuerdo con el artículo 108 Constitucional, los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judiciales Federal y del Distrito, funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la administración pública federal, o en el Distrito Federal; también son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los estados, pero en este caso la responsabilidad no sería administrativa, sino política o penal; en cambio, dentro de éstos el Presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Causas de responsabilidad: las causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo, están señalados fundamentalmente en el artículo 49 de la ley citada.

V. REDEFINICIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO



Esta obra forma parte del **CONTRÓL** Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

A efecto de aclarar el objetivo que se persigue con la redefinición de la responsabilidad del servidor público a partir del control, se hace necesario describir y analizar brevemente aquellas opiniones que han emitido recientemente algunos tratadistas del tema de responsabilidades, tal como Sergio Monserrit Ortiz S., quien al hablar de las responsabilidades legales de los servidores públicos, necesariamente hace alusión a la democracia, como uno de los conceptos políticos más utilizado por los gobernantes, ya que la responsabilidad de todos los países del orbe, es uno de los elementos fundamentales de esta institución político-constitucional, que surge como una reacción ante los abusos de los dictadores monárquicos y absolutistas, reivindicando derechos y libertades individuales de la población al elegir la forma de gobierno que más le parezca, sea o no creado, el Estado de Derecho, con base en la constitucionalidad.

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo en su libro titulado *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, afirma que éstas se encuentran reguladas por el Derecho público, específicamente por el Derecho disciplinario de la función pública, por tanto el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, es el tema de estudio que se hace de la disciplina en la función pública.¹¹

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, se observa un desinterés de los especialistas por desarrollar investigaciones que alleguen el conocimiento de éstas en sus diferentes ámbitos (federal, estatal y municipal), impidiendo con ello profundizar en los antecedentes de su marco regulatorio, tipos de responsabilidades, sujetos de responsabilidad, objeto y quienes se encargan de determinarla.

Como afirma el Dr. Guillermo Haro Bélchez (Secretario General de la Cámara de Diputados, Profesionalización y Transparencia, en el *Boletín No. 3001*), es necesario rediseñar el régimen de responsabilidades de los funcionarios; los índices de impunidad siguen siendo altos, afirmó; y enfatiza que el verdadero éxito en el combate a la corrupción radica en un rediseño del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, ya que éste no

¹¹ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005, *pássim*.

puede fundarse en un sistema de cárcel y carceleros, sino en privilegiar la evaluación y creatividad de los empleados en el desarrollo de sus funciones.

Categorico aseguro que, nuestro regimen de responsabilidades se ha desarrollado de manera desigual, porque hemos invertido mayor tiempo en especificar las obligaciones y en menor proporción los derechos de los servidores públicos.

En el marco de la transparencia y rendición de cuentas, Haro Bélchez indicó que prevalecen tres problemas que deben resolverse: primero en relación al órgano responsable de enfrentar la corrupción; segundo en cuanto a la designación del titular del órgano de control interno y la estrategia adoptada en relación con los problemas detectados; y tercero, referente a los programas para resolverlos.

En función al planteamiento anterior, la principal disyuntiva se presenta en la designación del titular del órgano de control interno, pues no sólo es necesario que recaiga en una persona con perfil adecuado —sino que— además sea una designación compartida por quienes tienen relación con el campo de acción. Lo ideal sería que en los poderes estatales y municipales, la designación fuese por acuerdo de legislaturas y cabildos, ello daría mayor certidumbre y legitimidad a la persona designada en esta tarea de control interno.

Así pues, la mayor parte de los diagnósticos que se hacen para abordar el tema de la corrupción y definir la estrategia para combatirla, no han valorado las experiencias del pasado y debido a esta discontinuidad, no ha sido posible identificar las causas y efectos de la impunidad.

Así, se puede afirmar que existen tres conjuntos de problemas que han impedido el crecimiento y desarrollo del régimen de responsabilidades, siendo necesario, reformar el marco normativo que ponga fin a los vicios de la corrupción a fin de mejorar los sistemas de designación del responsable del ejecutivo en las políticas de combate al cohecho, afinar los diagnósticos y entrelazar las estrategias para vincularlas a los programas.

Por tanto, una reforma es urgente, pues a pesar de los esfuerzos en todos los ámbitos de gobierno, son pobres los resultados. Se conoce que el costo total de la corrupción, nos quita el 9% del PIB. Transparencia Mexicana informa que más del 60% de la población, percibe que los gobiernos en su conjunto no combaten la corrupción con firmeza, ni fuerza. Esto refuerza la propuesta de actualizar el régimen de responsabilidades.

Continuando con las opiniones de los tratadistas, tenemos al jurista Manuel M. Diez, quien sostiene que la idea de control, es un nuevo examen de los actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines.

Derivado de lo anterior, el vocablo *control* en el ejercicio de las actividades del orden administrativo *se considera, en forma simultánea, tanto medio como finalidad*, y se concreta en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan con marcadas diferencias según las características y situación del medio de que se trate. Entonces, en la función pública se debe entender por control: al acto contable o técnico que realiza un poder, órgano o funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.

En el campo del ejercicio de las funciones públicas, es alcanzar un funcionamiento legal, regular y equilibrado del aparato administrativo. Se trata de garantizar el uso correcto de los medios materiales y técnicos, de racionalizar los recursos humanos y financieros con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de sus tareas, y de satisfacer las necesidades colectivas evitando en la medida de lo posible conductas ilícitas de los servidores públicos y asegurar, también en la medida de lo posible, que los recursos públicos se apliquen de acuerdo con lo programado.¹²

Por tanto, se considera al control como el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder, la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano; el control es pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.

La responsabilidad es una de las formas fundamentales de sanción vinculada a mecanismos de control. La función de la sanción no corresponde propiamente al control, ya que el fin del control es evitar el abuso de facultades y la sanción impone responsabilidad cuando se ha extralimitado en el ejercicio del poder.

El error radica en reducir la función de control a la sanción, pues a pesar de ser necesaria para dar eficacia a la limitación, en el entendimiento de que sin una sanción no tendría trascendencia, debemos recordar que la finalidad

¹² Cfr. CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993, *pássim*.

esencial del control es impedir el abuso del poder; sancionarlo o remediarlo son funciones secundarias. La sanción, es tan sólo una de las facetas del control; si bien se considera muy importante, no abarca toda la función de control.

Como lo afirma Konrad Hesse, la cooperación, la responsabilidad y el control asegurado en la Constitución evitan el abuso del poder, esto implica que no es suficiente regular un sistema de control para garantizar la eficacia de las limitaciones al poder, si no se establece un sistema de responsabilidades como sanción a la norma que limita. Respecto de la sanción, y tal como ha quedado señalado anteriormente, si bien es necesaria, el control no se reduce a ella; aquel que impide completamente la realización de aquellas actividades que impliquen un abuso o extralimitación de la esfera competencial.

El control debe ser ejercido por órganos imparciales, que no busquen únicamente incrementar el propio poder, independientes en su actuación del poder que deben controlar y cuya finalidad debe ser siempre velar por el respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico que de ella emana.

El control consiste en que ningún poder adquiera superioridad respecto de los otros. La función de control es evitar que el poder político sobrepase a la norma jurídica, es decir, que se respeten las limitaciones establecidas. El fin mediato del control, como su objetivo, olvidándose de su fin inmediato, consiste en evitar el abuso del poder o detener el poder que se ejerce arbitrariamente.

El Derecho es la forma en que se regula el control, normas jurídicas las que establecen límites al poder político, al igual que las que determinan las relaciones entre los órganos del Estado, elaborando así sistemas de control.

Necesidad de una nueva delimitación conceptual de: control, responsabilidad, rendición de cuentas y fiscalización

Por otra parte, como se ha mencionado, la responsabilidad implica una relación jurídica de sujeción a una determinada consecuencia dictada por el ordenamiento. Su ámbito de acción es exclusivo en el ordenamiento jurídico. Por su parte, el concepto de rendición de cuentas implica la posición de los servidores públicos de encontrarse sujetos a explicar y justificar sus actos al público.

Ha sido definido por la doctrina como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales, de los actos

que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.¹³

La rendición de cuentas es la obligación de los servidores públicos de explicar su actuación, misma que se realiza mediante diversos supuestos como los informes públicos, la fiscalización, la protesta constitucional o el régimen de responsabilidades. Es la obligación en sí misma, en tanto que la responsabilidad es el vínculo entre obligación y sanción.

Como se ha señalado, la fiscalización es una de las partes que componen la rendición de cuentas. De lo anterior se desprende que el concepto de rendición de cuentas es el género global, y que la fiscalización es una de las diferencias específicas.

La reforma a la Constitución de 1982 que reestructuró el sistema de responsabilidades planteó desde la exposición de motivos el tema del vínculo entre democracia y responsabilidad. El texto de la iniciativa señalaba que “la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia.” Por su cuenta, la doctrina mexicana ha señalado que la exposición de motivos de esta ley reconoció al Estado como un ente sometido al Derecho, y reiteró el carácter histórico del Estado de Derecho al vincularlo con la dinámica democrática, asimilándolo como el Estado constitucional y democrático de derecho. Resulta curioso cómo el esquema del México autoritario utilizaba el término democracia para justificar el sistema de responsabilidad de los servidores públicos, cuando uno de los reclamos más importantes consistía precisamente en la falta de herramientas democráticas. Por consiguiente, pensamos que en el actual esquema de consolidación democrática es factible repensar el sistema de responsabilidades bajo las premisas del principio jurídico democrático.

Los principios tienen una doble fuerza normativa en el ordenamiento jurídico: primero, como aplicación directa de los textos constitucionales, y segundo, por ser orientadores en la aplicación de reglas. La responsabilidad tiene, como principio jurídico, íntimos vínculos con la democracia, principio jurídico también. En efecto, el proceso de transición democrática pasa revista por una adecuada rendición de cuentas. La razón es muy sencilla: los regímenes no democráticos, cualquiera que estos sean (sultanistas, au-

¹³ Cfr: UGALDE, Luis Carlos, *op. cit.*, *pássim*.

toritarios, pos totalitarios o totalitarios), encuentran en la opacidad y en la impunidad herramientas de elusión de la responsabilidad.

Por un lado, el Derecho se constituye en un discurso opaco que impide a los ciudadanos comprender el significado formal y real de las normas jurídicas. Los regímenes autoritarios fomentan este tipo de discurso a fin de implantar su modelo de sociedad y utilizan al Derecho como un instrumento de dominio. Por otro lado, al no existir reglas claras para exigir la responsabilidad de los servidores públicos o cuando las reglas existentes son poco eficaces, la impunidad se abre paso en el acontecer cotidiano de la sociedad.

Al no haber reglas claras para el control gubernamental, la impunidad termina fomentando la corrupción y ésta, a su vez, el proceso de opacidad en una espiral ascendente incompatible con un régimen democrático.

Lo anterior implica también la existencia de mecanismos adecuados de control, (*prevención, sanción, combate a la corrupción y a la impunidad*), donde los ciudadanos perciban que el proceso recaudador de ingresos y distribuidor de egresos del aparato estatal es adecuado.

Sin embargo, la rendición de cuentas en las sociedades democráticas va adquiriendo día a día mayor relevancia. Posiblemente por dos razones: en primer lugar, las sociedades democráticas requieren para su auto fortalecimiento contar con reglas claras que imposibiliten la opacidad y la impunidad en el ejercicio gubernamental y, por otra parte, a través de sus medios de comunicación, partidos políticos y organizaciones sociales, están atentas a la dinámica gubernamental para impedir excesos. Es práctica común en las naciones democráticas la publicidad de las denuncias de corrupción con el doble propósito de evidenciar excesos en el grupo en el poder y de inhibir este tipo de prácticas. Siempre será mejor un Estado abierto a uno autoritario que oculte las prácticas de corrupción.

VI. CONCLUSIONES

Considero que debe ir cambiando el concepto de control, pues los órganos de control, poco a poco deben ir fortaleciéndose como garantes del cumplimiento de la responsabilidad encomendada a los servidores públicos, sumándose a la función de los órganos fiscalizadores o de acceso a la información pública. En su conjunto, la labor de estos órganos empieza a tomar una posición predominante en el debate político y académico. Este tipo de órganos son los que otorgan legitimidad al ejercicio gubernamental al prevenir

las irregularidades o bien sancionarlas y proponer las modificaciones en los esquemas administrativos. Por supuesto, la sola existencia de los órganos de control no legitima al régimen, es necesario que los órganos funcionen en forma autónoma, apartidista y técnica, sin permitir el control político de los resultados. Lo cual garantizaría el cumplimiento de los principios de la Constitución encomendados a los órganos gubernamentales y los servidores públicos que los integran.

Por ello, reitero como necesario replantear: los fines, principios, objeto y marco jurídico del concepto de control, para transformarlo y propiciar una nueva cultura de la responsabilidad del servicio público.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica núm. 88, 2002.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2006.

CARBONELL, Miguel, "Derecho a la información: artículo 6", en *Derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, 2005.

CARBONELL, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, 2000.

CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARMONA LARA, María del Carmen, *Código ético de conducta de los servidores públicos. Las responsabilidades administrativas en el ámbito regional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

CRESPO, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 2001.

CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, UNAM, 1987.

DE VERGOTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005.

FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México*, México, s. e.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2005.

GUASTINI, Ricardo, *Estudios de la Teoría Constitucional*, México, Fontamara-UNAM, serie Doctrina Jurídica Contemporánea (colección dirigida por José Ramón Cossío y Rodolfo Vázquez), 2001.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego, Barcelona, Ariel, 2a. ed., 1970.

LUHMANN, Niklas, *Introducción a la Teoría de Sistemas*, editado por Javier Torres Nafarrate, México, Universidad Iberoamericana, colección Teoría Social, 1a. ed. en español 1996, 1a. reimpresión, 2002.

NIETO, Santiago y PÉREZ MEDINA, Yamile, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM-III, 2005.

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2004.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, 2004.

SCHMITT, Carl, *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 2a. ed., 1998.

SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, 2005.

SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Fontamara-UNAM, serie Doctrina Jurídica Contemporánea, 2a. ed. corregida, 2002.

TRANSPARENCIA MEXICANA, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)*, México, 2007.

UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia, el caso de México*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura-Coordinación de Agenda Legislativa Partido Revolucionario Institucional, 2003.

VERGARA, Rodolfo, *La transparencia como problema*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, 2005.