

## **Marco jurídico e instituciones anticorrupción en el Estado mexicano posrevolucionario. 1917-1946**

Halina Gutiérrez Mariscal

### **Resumen**

Este trabajo revisa las leyes e instituciones de control interno y anticorrupción en México, desde 1917 y hasta 1946, aunque retoma los antecedentes desde el inicio de su vida independiente. La revisión no sólo contempla el aspecto institucional y legislativo, sino que subraya la concepción que sobre corrupción revelan los documentos de cada periodo y los explica en su contexto. En un segundo momento ofrece una periodización para analizar la evolución de la corrupción como una institución informal, comenzando con el gobierno de Venustiano Carranza y concluyendo con la llegada al poder de Miguel Alemán. Revela que la corrupción no supuso únicamente la comisión de delitos o ruptura de la legalidad, sino que en algunos momentos supuso una corrupción a priori, que corrompió la estructura del Estado desde antes que las leyes e instituciones mismas fueran creadas.

**Palabras clave:** México, corrupción, posrevolución, instituciones.

**Código JEL (*Journal of Economical Literature*):** Z13

### **Abstract:**

This work reviews the laws and institutions of internal control and anti-corruption in Mexico, from 1917 to 1946, although it takes up the antecedents from the beginning of his independent life. The review not only contemplates the institutional and legislative aspect, but also highlights the conception of corruption revealed by the documents of each period and explains them in context. In a second moment, it offers a periodization to analyze the

evolution of corruption as an informal institution, beginning with the government of Venustiano Carranza and concluding with the coming to power of Miguel Alemán. It reveals that corruption did not only imply the commission of crimes or breach of legality, but that at some moments it supposed a priori corruption, which corrupted the structure of the State before the laws and institutions themselves were created.

**Journal of Economical Literature (JEL) Classification: Z13**

### **Introducción**

En 1947 Daniel Cosío Villegas, haciendo una valoración de los logros de la revolución mexicana escribió lo siguiente, en su famoso ensayo “La crisis de México”:

Lo humanamente imposible era conservar la fe en un gobernante mediocre, deshonesto. Así, una general corrupción administrativa, ostentosa y agravante, cobijada siempre bajo un manto de impunidad al que sólo puede aspirar la más acrisolada virtud, ha dado al traste con todo el programa de la Revolución, con sus esfuerzos y sus conquistas, al grado de que para el país ya importa poco saber cuál fue el programa inicial, qué esfuerzos se hicieron para lograrlo y si se consiguieron algunos resultados. La aspiración única de México es la renovación tajante, la verdadera purificación, que sólo quedará satisfecha con el fuego que arrase hasta la tierra misma en que creció tanto mal.<sup>1</sup>

El panorama que en ese ensayo presentó ese historiador y economista sobre el México de la posrevolución debió sonar poco menos que desalentador para sus lectores de aquel lejano 1947, y sin duda discordante con la voz oficial de los medios de comunicación de la época, que presentaban una revolución pujante, en avance, con crecimiento económico y bienestar para todos los sectores sociales. Sin embargo, la corrupción estaba ahí, y Cosío Villegas no

---

<sup>1</sup> Daniel Cosío Villegas, “La crisis de México” en *Cuadernos Americanos*, abril, 1947. Consultado el 25 de junio de 2020 en [http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5978/1/DOCT2065116\\_ARTICULO\\_11.PDF](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5978/1/DOCT2065116_ARTICULO_11.PDF)

era el único que hablaba del tema. A más de medio siglo de distancia, la corrupción sigue ocupando los afanes intelectuales de especialistas de muchas áreas y sigue siendo objeto de análisis que buscan soluciones diversas para un fenómeno que afecta la economía, la gobernabilidad, la credibilidad de todo tipo de autoridades.

Estudiar la corrupción como un fenómeno cercano, cotidiano, con el que las personas nos topamos todos los días resulta una tarea ardua. No sólo porque supone rastrear la raíz del problema - ¿por qué la gente se hace corrupta? - sino porque históricamente se trata de un concepto dinámico que ha ido cambiando a lo largo del tiempo, tanto como los esquemas de valores y leyes lo han ido haciendo.

A esta dificultad se suma la problemática de la incomodidad del tema|. Entre más cercanos en el tiempo son los periodos estudiados, las dificultades aumentan pues la corrupción ha nacido como un fenómeno oculto, velado, que busca no ser visto y que se esconde tras fachadas de legalidad y honradez. Ciertamente no es un fenómeno que pueda estudiarse en el fondo archivístico específico de alguna secretaría o dependencia del Estado o en la documentación personal de algún funcionario sino en una multiplicidad de éstos. Es sin duda una tarea incluso riesgosa. Aunque metodológicamente resultan indispensables los trabajos realizados sobre la corrupción acerca de periodos previos al aquí estudiado<sup>2</sup>, lo cierto es que no se trata de una temática consolidada y aun parece necesario que aparezcan más trabajos desde la historia, que aborden este tema, sobre todo para el siglo XX.

El interés particular por la temática ha surgido del análisis de periodos muy recientes de la historia nacional, sin embargo, me ha sido evidente que para comprender el fenómeno es necesario volver atrás, y vislumbrar el contexto jurídico, político e institucional que ha

---

<sup>2</sup> Al respecto me parece necesario mencionar los trabajos de Christoph Rosenmüller y Claudio Lomnitz. Una coincidencia entre ambos autores es la necesidad de buscar, más que una definición de corrupción, una comprensión profunda de lo que en el momento estudiado era entendido como corrupto. Christoph Rosenmüller, Stephan Ruderer (eds.), *Dádivas, dones y dineros. Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español a la modernidad*, Madrid, Iberoamericana, 2016. Claudio Lomnitz, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS-Porrúa, 2000

hecho posible que la corrupción inunde la vida pública durante tanto tiempo. Por esa razón en este ensayo revisaré las normas y leyes que se han emitido en el México<sup>3</sup> del siglo XX para prevenir, identificar, castigar y combatir la corrupción, así como las instituciones que el Estado mexicano creó expresando como razón de ser esos mismos objetivos.

Es necesario establecer un punto de partida para el lector y enunciar qué se entiende por corrupción y cómo se le concibe. Dado que se trata de un concepto dinámico, que se mueve con el paso del tiempo y se transforma con las sociedades, considero que el hilo conductor del análisis gira en torno a la idea de que la corrupción es un conjunto de acciones u omisiones realizadas por un individuo o grupo de individuos coludidos, que buscando una ventaja individual o del grupo en cuestión, lesionan el interés colectivo. Es importante señalar que los hechos corruptos no necesariamente son ilegales y transgreden la ley. El corrupto va todo el tiempo un paso delante de la norma, buscando cómo evadirla para obtener lo que busca -dinero, poder, influencia o cualquier otra cosa material o inmaterial que desea- y en muchas ocasiones encuentra la manera legal, aunque no honesta, de alcanzar sus objetivos.

Quien estudie la corrupción se topará con escenarios en los que ninguna ley ha sido violada, pero en los que determinados individuos han recurrido a conductas cuestionables que les han redundado en beneficios a costa del perjuicio de los demás<sup>4</sup>. En ese sentido, la

---

<sup>3</sup> Aunque la corrupción y el combate a la misma pueden ser rastreados hasta periodos muy tempranos de la conformación de la Nueva España, mi interés se enfoca en el siglo XX y particularmente en el periodo posrevolucionario que he ubicado entre 1917, cuando arranca el contexto jurídico de la Constitución que aún nos rige y que consolidó al México contemporáneo, y hasta 1946, cuando se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

<sup>4</sup> Como ejemplos podrían mencionarse el trabajo de Kris Lane, “Corrupción y dominación colonial: el Gran Fraude de la Casa de la Moneda de Potosí de Potosí en 1649” en *Boletín de Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”* Tercera Serie, núm. 43, segundo semestre 2015, pp. 94-130. En ese trabajo Klein demuestra cómo es que hay una línea difusa entre lo que era considerado lícito y lo que no, lo cual se prestó para una serie de acciones legales pero que fuera de control terminaron en magno fraude a la Casa de Moneda del Potosí.

Para momentos más cercanos a mi periodo de estudio, podría mencionar el trabajo de Jürgen Buchenau (“Poder político y corrupción en la Revolución Mexicana: el caso del general Álvaro Obregón” en Christoph Rosenmüller, *op. cit.* Pp. 213-232). Ese texto, que versa sobre el enriquecimiento de Álvaro Obregón (a pesar de que el autor sostiene que el enriquecimiento de Obregón no fue todo lo descomunal que había sido el de los científicos del porfiriato, ni lo que fue después el de Miguel Alemán) deja en claro que muchas de las acciones realizadas por Obregón, Plutarco Elías Calles o Abelardo L. Rodríguez, si bien fueron inmorales y

corrupción debería interesarnos como un fenómeno que incide en las relaciones sociales y que afecta, entre otras cuestiones a la economía, a la democracia, a los derechos de las personas. Aunque la corrupción no distingue entre espacios públicos y privados, el presente trabajo se enfoca en el Estado mexicano y sus instituciones, particularmente en el periodo ya mencionado.

Es también importante puntualizar que la corrupción no es una cuestión individual. Es un fenómeno social que para poder existir requiere del establecimiento de acuerdos, generalmente no escritos, de reciprocidad y silencio. Esta dinámica corrupta puede prolongarse a lo largo del tiempo a pesar, incluso, de esfuerzos institucionales por erradicarla, mientras siga siendo rentable y tolerada. Se convierte en una institución informal, en parte de los “usos y costumbres” que se vuelven orgánicos al sistema político y económico que van rigiendo las dinámicas al interior de las sociedades y los organismos.

Por supuesto, no hay Estado o institución alrededor del mundo que se asuma como infectado irremediamente de corrupción, y en el contexto de las democracias occidentales la lucha anticorrupción ha sido, sobre todo en las décadas recientes, parte del discurso legitimador de los grupos en el poder<sup>5</sup>, y en un mecanismo para descalificar y

---

cuestionables, no eran ilícitas. A mi parecer se trataba de un momento en el que la todavía no consolidada institucionalidad del régimen posrevolucionario no definía con claridad qué actos podían o no ser considerados lesivos del bien colectivo.

Para episodios más recientes, podría mencionarse el caso de la llamada Estafa Maestra. Aunque en este último caso sí se rompió la legalidad, lo cierto es que los perpetradores de los hechos buscaron los lindes legales y recovecos normativos, para realizar esta operación sin levantar sospecha y buscando darle una apariencia de legalidad, y muy seguramente buscando ocultar el fraude. Ver reportaje en <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

<sup>5</sup> Sobre la probidad, honestidad y combate a la corrupción de funcionarios como activo político, y de las acusaciones de corrupción como arma contra oponentes políticos hay múltiples ejemplos. El trabajo de Andrés Reyes, en la obra de Rosenmüller citada arriba, abunda sobre la necesidad de estudiar la honestidad como activo político y usa como ejemplo del asunto el caso de Rafael Arellano Ruiz Esparza, gobernador de Aguascalientes en dos ocasiones durante el porfiriato. Ver Andrés Reyes Rodríguez, “La corrupción en los gobiernos locales del México porfiriano. El caso de un gobernante honrado” en Christoph Rosenmüller, Stephan Ruderer (eds.), *Dádivas... op. cit.*, pp. 189-212.

Otro caso que podría mencionarse al respecto es el de Adolfo Ruiz Cortines, quien, al tomar el poder, en 1952, publicó, aunque la ley no lo requería como ahora, la lista completa de sus bienes y exigió a su gabinete hacer lo mismo, además de que demoró un año en mudarse a Los Pinos, por considerarla demasiado ostentosa.

exponer a sus oponentes políticos. Pese a ello, la investigación que inicia con este ensayo y que pretende extenderse más allá de él, busca probar que la persistencia de la corrupción en el sistema político mexicano hunde sus raíces en la posrevolución, y en las singulares características de la manera en que se ha hecho política en este país, hasta el punto de que la corrupción se ha convertido en una parte imprescindible del engranaje dentro del sistema político mexicano.

Para probar esta hipótesis comenzaré por analizar el marco jurídico antecedente del periodo estudiado en lo que respecta a las responsabilidades de los funcionarios públicos. ¿Qué leyes fueron promulgadas, por quién, y cuáles fueron sus alcances? Posteriormente analizaré las instituciones que fueron creadas con el objetivo de hacer cumplir (¿hacer cumplir?) la legislación vigente, revisando los objetivos que se declararon al ser fundadas, y buscando evidencias de su eficacia o ineficacia en casos concretos. Esto permitirá entender con mayor precisión la concepción del concepto corrupción y su consolidación como institución informal en cada uno de esos momentos, y los efectos que tuvo en la eficiencia del Estado.

Vale la pena señalar, sin embargo, que es necesario hacer una distinción entre la corrupción administrativa, que se puede rastrear a partir de las rupturas a la legalidad, al marco jurídico, y la corrupción política<sup>6</sup>. Es distinto señalar la corrupción que viola una ley, de

---

Igualmente, Miguel de la Madrid, que llegó al poder en un contexto de crisis económica, intentó legitimarse a través de lo que llamó una “renovación moral” que contemplaba la vigilancia del desempeño de los funcionarios públicos a fin de combatir la corrupción, y proponía para hacerlo, una serie de reformas al Título Cuarto de la Constitución.

Cuando Vicente Fox llegó a la presidencia de México en el año 2000, también usó la bandera de la anticorrupción, prometiendo encarcelar a los “peces gordos”. Felipe Calderón, al llegar al poder, también se sumó al uso de la anticorrupción al crear el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción. Ver Lorenzo Meyer, *Distopia mexicana. Perspectivas para una nueva transición*, México, Penguin Random House, 2017, p. 186.

La administración actual, de Andrés Manuel López Obrador, ha hecho de la anticorrupción uno de los pilares de su gobierno. Desde la Unidad de Inteligencia Financiera, a cargo de Santiago Nieto, ha intentado capitalizar políticamente los casos de corrupción, grandes y no tan grandes que se han ido investigando y en algunos casos persiguiendo. Es notable, además, que una parte fuerte de su discurso político en campaña para la presidencia se fincó, precisamente, en la distancia que tomaría de administraciones anteriores en lo que tiene que ver con la corrupción y el manejo de los bienes públicos.

<sup>6</sup> El especialista en administración pública José Juan Sánchez González hace una distinción entre corrupción del régimen político, corrupción en la política, corrupción administrativa y corrupción judicial. Si bien la

aquella en la que, quienes hacen las leyes, las diseñan con la intención de obtener algún beneficio indebido que será entonces legal. En este último caso se trata de una corrupción de un carácter distinto y que requiere de análisis más profundos. Cabría por tanto preguntarse, a la hora de analizar el marco jurídico, no sólo qué leyes fueron emitidas y cómo se cumplieron o se incumplieron, sino quién estuvo detrás de su diseño y promulgación y con qué intención se elaboraron de una manera y no de otra. Analizar casos individuales de corrupción ayuda a comprender la primera parte del problema, pero para la segunda parte resulta necesario identificar los efectos generales de una ley en cuanto a quiénes benefició o perjudicó, si eso pudiera haber sido previsto al momento de su promulgación o qué elementos influyeron en su creación. En ese sentido me parece que la teoría neoinstitucional aporta elementos que permiten hacer un análisis más profundo de la corrupción a través de la institucionalidad y las condiciones estructurales en las que se desarrolla la corrupción.

### **Leyes e instituciones**

Temprano en nuestra historia, fue evidente para las autoridades -desde las coloniales hasta las de la posrevolución- la necesidad de regular a los funcionarios públicos y tener un control interno eficiente, que previniese la corrupción y permitiera al Estado perseguir aquellas conductas que pudiesen prestarse a que los bienes de la nación se vieran afectados, en favor de algún particular. Aunque evidentemente hablar de corrupción supone muchas más conductas de las que caben en la ruptura de una normativa de control interno o en la comisión de un delito oficial, vale la pena tener un panorama claro sobre el marco jurídico e institucional que el Estado mexicano tuvo previsto, al menos desde su vida independiente,

---

valoración histórica que hace de la corrupción en México desde la colonia hasta el siglo XXI parece carecer de rigor histórico y plegarse a las corrientes historiográficas tradicionales, su comprensión sobre el fenómeno de la corrupción y la metodología de análisis me parecen valiosas. José Juan Sánchez González, “La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio” en *Revista de Administración Pública*, Volumen XLVI, No. 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pp. 13-44.

para comprender qué conductas eran vistas como transgresoras y corruptas, y con qué castigos y acciones eran prevenidas o castigadas.

No parece muy aventurado afirmar que la transformación política del país -de una monarquía a una república- en poco más de un siglo, también transformó el sentido e intencionalidad de sus instituciones y leyes. Así, como se verá más adelante, la probidad de los funcionarios, o al menos la presunción de ello, no sólo permitía la eficiencia operativa del Estado, sino que era base de su legitimidad.

### **Esbozo de antecedentes. El siglo XIX**

Aunque el siglo XIX no es el periodo analizado en este estudio, como se revisarán cuestiones relativas a las legislaciones que han buscado prevenir o perseguir la corrupción, al menos la que podría perpetrarse por parte de los funcionarios del Estado, resulta necesario presentar cuando menos un panorama general de lo que en el marco jurídico del México independiente se entendió como *responsabilidad de los funcionarios públicos*, y que se vincula directamente con las acciones de fiscalización y anticorrupción que pudo emprender el Estado mexicano en momentos posteriores.

Una primera anotación necesaria es señalar el hecho de que durante el siglo XIX no existió un órgano especializado de la administración pública que tuviera autonomía para vigilar el uso del presupuesto federal y el desempeño de los funcionarios públicos, cosa que ocurriría hasta después de la promulgación de la Constitución de 1917, no obstante, los antecedentes de ese control interno se pueden visualizar ya en el periodo decimonónico. Así pues, esbozaré brevemente qué decían las leyes del periodo sobre el tema, y qué sabemos sobre cómo funcionaron éstas.

La primera Constitución de México, la de 1824 contemplaba concentrar las cuestiones administrativas en el Ministerio de Hacienda, que contaría con un Departamento de Cuenta

y Razón<sup>7</sup>, con la Tesorería General de la Federación<sup>8</sup> y con la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público<sup>9</sup>. Un problema que se criticó a este esquema de fiscalización es que una misma persona estaba contemplada para realizar dos funciones, en ocasiones opuestas, a saber, ser secretario del Despacho de Hacienda, y Director de Rentas, lo cual ocasionaba desorden, impunidad y malversación en las cuentas de los fondos públicos<sup>10</sup>.

A través de una ley expedida el 26 de octubre de 1830 se estableció que nadie que hubiese malversado alguna vez caudales ajenos, públicos o privados, podía desempeñar funciones de ministro o empleado en la Tesorería General. También se prohibía que quien fuese empleado en la Tesorería recibiera, además de su sueldo, cualquier clase de gratificación u obsequio, so pena de perder su puesto. Otra medida de control derivada de una nueva ley del 26 de enero de 1831 era la solicitud de fiadores para todo empleado de la Dirección General de Rentas y la verificación semestral de la supervivencia e idoneidad de esos fiadores. El Director General de Rentas tenía, además, la obligación de formular observaciones a las órdenes del Ejecutivo en cuanto a pagos o gastos no habituales cuando éstas pareciesen ilegales o perjudiciales para la hacienda pública, y en caso de que el Ejecutivo insistiese en la aplicación, se elaboraría expediente certificado que pasaría a la Contaduría Mayor y le libraría de responsabilidad. Cabe resaltar que, bajo el esquema de leyes emanadas de la Constitución de 1824, el Ejecutivo podía ser sujeto de responsabilidad política o penal por, entre otras cosas, cohecho o soborno y habría de responder ante las dos

---

<sup>7</sup> Daba cuenta de los ingresos y egresos y se encargaba de recabar la información de la cuenta general de la hacienda pública. Eran los contadores de la federación.

<sup>8</sup> A esta oficina llegaban todos los productos de las rentas y todos los ingresos de que podía disponer el gobierno y se encargaba de distribuir esos caudales a los Estados. Si había pagos imprevistos o cuando el Ejecutivo ordenaba algún pago no contemplado, los encargados de esta oficina tenían la obligación de hacer observaciones al respecto y explicar sobre el asunto a la Contaduría Mayor.

<sup>9</sup> Esta instancia debía examinar y glosar las cuentas que anualmente presentaba el secretario del Despacho de Hacienda al Congreso.

<sup>10</sup> Ver José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 89.

cámaras erigidas en gran jurado que procederían a suspender su ejercicio y ponerlo a disposición del tribunal competente<sup>11</sup>.

A raíz de una reforma que desconcentró el manejo o contabilidad de los caudales públicos, se presentó un informe por encargo del Ejecutivo, Manuel Gómez Pedraza en ese momento, que examinaba el manejo previo de la hacienda pública y el estado del erario entre 1830 y 1832. Dicho informe decía en parte: “La falta de uniformidad en el sistema financiero que hoy se encuentra en las oficinas de la nación, hace que los que lo manejan tengan una anchurosa puerta para ejecutar los desfalcos a su antojo, y los que examinen las cuentas que aquéllos producen, como que no hay una pauta en la expedición de documentos, asientos de partidas, y en la formación de las mismas cuentas y estados generales, se verán precisamente en el embarazo de no poderlas ordenar, glosar y finiquitar, como previenen las leyes”<sup>12</sup> Aunque el contexto político lleva a admitir la posibilidad de que el informe tuviese intenciones políticas de desacreditar a la administración anterior, lo cierto es que las acusaciones de desfalcos y mala administración llaman la atención y permiten crearse una idea de cómo se percibía el desempeño de los funcionarios de la hacienda pública.

Cuando en 1836 México pasó a estar en manos de los centralistas, y se crearon nuevas leyes, las responsabilidades de los funcionarios públicos se vieron, a mi parecer, notablemente disminuidas. A diferencia del periodo previo, con la primera república federal, en la que prácticamente todos los empleados de la federación podían ser procesados por responsabilidad penal en caso de incumplimiento o ilícito, en el caso de la república centralista es evidente que, salvo en lo que respecta a los delitos comunes, los altos funcionarios, desde el presidente hasta gobernadores, pasando por senadores y ministros de la corte, no podrían ser molestados por ninguna otra acusación. En caso de que la acusación fuese sobre delitos comunes, sería la Cámara de Diputados la que fallaría sobre el asunto. En el caso particular del presidente de la República, no podría ser acusado criminalmente

---

<sup>11</sup> Ver Claudia Gamboa M., *Responsabilidades de los servidores públicos. Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2007, pp. 14-15.

<sup>12</sup> Ver José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría... op. cit.*, p. 95

por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, sino hasta pasado un año de que terminase su gestión<sup>13</sup>.

Para ese mismo periodo llama la atención la responsabilidad que se hizo caer sobre los gobernadores de los Estados. No sólo debían vigilar las tesorerías de sus departamentos y la conducta de sus funcionarios de Hacienda, sino que también, en caso de notar irregularidades, debían informar a la autoridad superior siguiente, y proponer un remedio<sup>14</sup>. Esta directriz no sólo dejaba a criterio de los funcionarios qué podía o no ser considerado como irregular, sino también, cómo proceder en caso de hallarse ante una situación así. Tal laxitud sin duda podría haberse prestado para corrupción, aunque no conozco si hay casos específicos documentados para el particular.

Al parecer uno de los contextos que más se prestaba para actos irregulares era el de los puertos y sus aduanas. Por ello, en noviembre de 1840 se emitió una circular por el Ministerio de Hacienda, dirigida a los gobernadores de los departamentos de México, Veracruz, Tamaulipas, Tabasco, Jalisco, Sinaloa, Sonora y las Californias. La citada ley decía en parte: “El fraude, envejecido en nuestra República, se ha desarrollado de una manera tan asombrosa, que tiene aniquilado y consumido al erario nacional”<sup>15</sup>, dejando en claro la percepción, al menos por parte de la autoridad que emitía la ley, de que la corrupción inundaba el sector administrativo.

En 1853 se promulgó por Antonio López de Santa Anna la *Ley Penal para los Empleados de Hacienda*<sup>16</sup>, que por algunos especialistas es considerada como uno de los primeros

---

<sup>13</sup> *Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, 1836, , “Tercera Ley”, artículos 47-50 y 53 fracción II; “Cuarta Ley”, artículos 15, fracciones III, IV, V. Consultada el 21 de junio de 2020 en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

<sup>14</sup> Ver José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría... op. cit.*, p. 101.

<sup>15</sup> Ver José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría... op. cit.*, p. 105.

<sup>16</sup> Promulgada el 28 de junio de 1853. Ver en José María Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana o Colección completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Tomo VI. México, 1876, p. 568. Disponible en: [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080042593\\_C/1080042994\\_T6/1080042994\\_58.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080042593_C/1080042994_T6/1080042994_58.pdf)

avances consistentes en el control interno del Estado mexicano<sup>17</sup>. Esta ley, aplicable para “todos los empleados a cuyo cargo esté la recaudación, distribución, custodia y conducción de caudales públicos” distinguía entre crímenes<sup>18</sup>, delitos<sup>19</sup>, faltas graves<sup>20</sup> y faltas leves. Llama la atención que la pena contemplada para los crímenes era la pena de muerte y para el resto de las infracciones las penas podían ir desde diez años de prisión hasta multas, destitución e inhabilitación perpetua. El avance que la promulgación de esta ley supuso es que tipificó las conductas por las que se podría responsabilizar penalmente a los funcionarios del Estado, y señaló con claridad las penas prescritas en cada caso, a diferencia de momentos previos en que esta claridad no existía.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se volvieron a ampliar las responsabilidades de los funcionarios públicos. En ella los altos funcionarios -concepto que incluía a los secretarios de despacho, los ministros de la Suprema Corte y los diputados del Congreso- podían ser sujetos a responsabilidad penal, política y civil por delitos comunes y faltas u omisiones en que incurriesen durante su encargo. En ambos casos -delitos comunes u oficiales- el Congreso erigido en Gran Jurado tenía la última palabra. Para el caso del Presidente de la República también había responsabilidad penal y civil imputable, por traición a la patria, violación de la Constitución o leyes federales, por ataque a la libertad o delitos graves del orden común. Al igual que los otros funcionarios, de ser culpable, el presidente sería juzgado por el Congreso<sup>21</sup>. Cabe destacar que el Título Cuarto de esta Carta

---

<sup>17</sup> Ver José Juan Sánchez González, “La corrupción...” *op. cit.* p. 29

<sup>18</sup> Se incluía en ellos la sustracción de caudales públicos para usos particulares, ocultación intencional de dineros públicos que impidiese al gobierno disponer de ellos, el convenio con terceros para defraudar al erario a cambio de algún don, dádiva o regalo y la falsificación o adulteración de documentos para defraudar caudales públicos y la simulación de facultades para hacer cobros indebidos a particulares.

<sup>19</sup> Estaban contemplados como delitos la resistencia a cumplir las órdenes de sus superiores, la desidia o abandono del cumplimiento de sus comisiones o encargos, faltar a la vigilancia sobre personas u objetos bajo su responsabilidad, la omisión o descuido que resulte en pérdida para el erario y la extorsión o vejación de particulares y contribuyentes.

<sup>20</sup> Incluía demora de cualquier acto u operación que ocasione pérdidas al erario o a los particulares, inasistencia frecuente a su lugar de trabajo, falta habitual de atención o cuidado y limpieza en la contabilidad, libros y expedición de documentos y falta de respeto a los superiores.

<sup>21</sup> Ver de la Constitución de 1857, el “Título IV De las responsabilidades de los funcionarios públicos”, artículos 103 a 108. Consultada el 25 de junio de 2020 en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)

Magna, es el antecedente directo de la Constitución de 1917, que rige el periodo a que se dedica este estudio.

En 1870 Benito Juárez promulgó una nueva ley sobre el asunto, la *Ley sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios*<sup>22</sup> que aplicaría a los altos funcionarios de la Federación, del Ministerio de Justicia y al de Instrucción Pública, y que definía a los delitos oficiales como “el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad”. Esta ley estipulaba como castigo para esos delitos la destitución e inhabilitación para trabajar en la Federación, por un lapso de entre cinco y diez años. En ese mismo tenor, en diciembre de 1871 se promulgó el *Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común, y para toda la República sobre delitos contra la Federación*<sup>23</sup> que en su título undécimo tipifica y enuncia las penas para los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

¿Qué añade este Código, que no había sido contemplado en leyes anteriores? Aunque los delitos oficiales que contempla son prácticamente los mismos que en la *Ley Penal* de 1853, contempla los delitos en su nivel de tentativa, es decir, sin que el hecho se haya consumado. Además de eso, involucra como cómplices a quienes, sin ser funcionarios, hayan solicitado o aceptado corromper a alguno de aquellos. Llama la atención además que para el caso de los jueces y magistrados hay un apartado especial en el que sus faltas se clasifican como delitos en materia penal o civil, incluyendo aspectos que no encontré en las leyes anteriores revisadas. Por ejemplo, dictar penas injustamente contra alguien, inducir declaraciones, falsear los resultados de sorteo para formar o dejar de formar parte de un jurado o patrocinar el negocio privado de alguien desde su cargo poniendo a su disposición

---

<sup>22</sup> Consultada el 28 de junio de 2020 en <http://dasade.blogspot.com/2012/09/ley-sobre-delitos-oiciales-de-los-atos.html>

<sup>23</sup> Dicho Código, puesto en vigor a partir de abril de 1872 puede consultarse en <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020013096/1020013096.PDF>. Consultado el 26 de junio de 2020.

información no pública. Contempla, además, los delitos contra la democracia, por ataque a las instituciones, violación de garantías individuales o alteración del sufragio en elecciones populares. Sin duda, la noción sobre lo que era corrupto, indebido y debía ser castigado, se había ido definiendo con mayor claridad, no sólo en la práctica, sino en las leyes.

Algo que vale la pena hacer notar, del marco normativo del siglo XIX en lo que respecta al control interno del Estado es que la constante rotación de grupos políticos y presidentes llevó a una institucionalidad débil y poco duradera, al menos en la primera mitad del siglo. A pesar de ello, hubo elementos de fiscalización<sup>24</sup> y control interno que trascendieron a los regímenes, y que dejaron claro que, para las autoridades mexicanas decimonónicas, sin importar su filiación política o idea de Estado, el control sobre los recursos públicos era importante, y que la manera más habitual en que estos se ponían en riesgo era a través de funcionarios que incurrían en actos irregulares y deshonestos.

Es habitual, como he podido constatar en algunas de las fuentes consultadas<sup>25</sup> la postura historiográfica que presenta al porfiriato como un periodo lleno de corrupción y vicios al interior de la administración pública, y que explicaría en buena medida el hartazgo social que culminó con el estallido de la revolución. Se trata sin duda de un periodo sobre el que se podrían realizar más análisis particulares sobre el asunto de la corrupción política y administrativa.

---

<sup>24</sup> La prescripción de informes periódicos, cortes de caja, visitas de inspección, solicitud de fiadores a los empleados que manejasen bienes de la nación y verificación periódica de los bienes de sus fiadores. Se dispuso también el uso de cajas de tres llaves, con un responsable distinto para cada llave. En prácticamente todas las legislaciones, los puestos de manejo de recursos públicos excluían a cualquiera que hubiese sido acusado de robo, cohecho o soborno y se disponía como castigo a quien cometiese alguna falta de ese tipo, la pérdida del cargo.

<sup>25</sup> El trabajo del historiador Jorge H. Jiménez, publicado en 2015 y titulado *Empresario y dictador. Los negocios de Porfirio Díaz (1876-1911)*, ofrece una visión corrupta de Porfirio Díaz como empresario que se valió de los recursos de la nación para enriquecerse y enriquecer a sus allegados. Del mismo autor *La traza del poder: historia de la política y los negocios urbanos en el Distrito Federal: de sus orígenes a la desaparición del Ayuntamiento (1824-1928)*, México, Dédalo, 1993, presenta de nuevo al porfiriato como un momento que permitió el florecimiento de la corrupción. Otro trabajo que abunda sobre la corrupción en el porfiriato es el de Priscila Connolly, *El contratista de don Porfirio. Obras públicas, deuda y desarrollo desigual*, México, UAM-FCE, 1997. Uno más es José Juan Sánchez González, en la obra citada arriba. Dice a la letra: “Las oligarquías porfiristas aprovecharon la renta del Estado para beneficiarse directamente mediante la corrupción política y administrativa”. Ver José Juan Sánchez González, “La corrupción...” *op. cit.* p. 30.

Esta revisión a vuelo de pájaro sobre la estructura anticorrupción del siglo XIX en México ha dejado en claro al menos dos cuestiones: una es que los actos corruptos, entonces como ahora, eran los suficientemente habituales como para ir perfilándose de manera cada vez más clara en la legislación que se fue expidiendo al respecto. Una segunda cosa que creo vale la pena resaltar, es la necesidad de estudios específicos sobre la corrupción, más que administrativa, política. Es decir, ¿qué tanto estas normativas sobre la responsabilidad de los funcionarios del Estado fueron creadas con la intención de permitir a los grupos en el poder -en su respectivo momento- moverse con la libertad suficiente para alcanzar fines cuestionables? y más aún, ¿cuáles eran esos fines? El estudio de casos individuales de, por ejemplo, el enriquecimiento asombroso de determinados personajes podría permitir llevar el análisis un paso más allá en el entendimiento que tenemos sobre la historia de la corrupción en México e incluso sobre el concepto mismo. Sostengo, sin embargo, que analizar las leyes y las instituciones, permite hacer una radiografía a lo que en cada uno de esos momentos se concibió como corrupción, y cuáles eran las medidas que se tomaron, ya fuese esperando remediar el problema, o esperando facilitar la corrupción, aunque con una fachada de legalidad.

#### **La Constitución de 1917. Título cuarto**

La Constitución de 1917, en su *Título cuarto. De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonio del Estado*, que incluye los artículos 108 a 114 es el primer documento tras la instauración del Estado revolucionario, que puede identificarse en lo que respecta a normar conductas corruptas, específicamente en funcionarios del Estado. Es, sin embargo, una normativa limitada, pues resulta aplicable sólo a los altos funcionarios de los tres poderes, y no define con claridad los delitos imputados.

Es una ley que contempla tres tipos de delitos cometidos por funcionarios públicos: del orden común, del orden civil y delito oficial. Cabría preguntarse, ¿en cuál de esos tres podrían ubicarse los actos corruptos? En lo que respecta a clarificar lo que se entiende

como corrupto, sólo podemos tener en claro, a partir de esta ley, que no hay suficiente luz para tipificar ese tipo de actos como un delito. La propia Constitución, en su artículo 111, decretaba la expedición *a la mayor brevedad, de una ley secundaria sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos*, y aclara que hasta ese momento esas faltas no habían tenido carácter de delictuoso. Se trata de una declaración que admite la existencia de actos deshonestos<sup>26</sup>, corruptos, que los tiene presentes y prevé normarlos, y convertir en delito.

Vale la pena detenerse en el concepto de “delito oficial”. No existía más definición del asunto que lo establecido en la *Ley de Delitos Oficiales* de 1870, que analizamos arriba. Sería hasta la llegada de la *Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados* en febrero de 1940, cuando se declararía en el México posrevolucionario, que se trata de aquellos delitos en los que una persona que se desempeña en un cargo público no cumple sus deberes tipificados en la legislación que norma sus atribuciones, o se excede en las facultades concedidas por la misma normativa, con el fin de obtener algún provecho ilícito de su actividad oficial<sup>27</sup>. Así pues, el texto constitucional quizá contemplaba la tipificación

---

<sup>26</sup> Ya se ha mencionado arriba en este texto, que en el siglo XIX ya se habían tipificado en las leyes acciones corruptas por parte de funcionarios, y también la consciencia compartida de la corrupción en el régimen que la revolución había derrocado, por lo que quienes redactaron la Constitución de 1917 tienen presentes esos antecedentes, conocen los actos corruptos y las leyes que hasta ese momento los han perseguido, e incluso cómo esas leyes fueron poco eficientes en la prevención y castigo de esos delitos en, al menos, el periodo porfiriano.

<sup>27</sup> Esos delitos se configuran por la actividad ilícita del funcionario o empleado público, realizada dentro de la función o con motivo de ella, actividad que viola la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña dicho funcionario o empleado, y que por otra parte, tal desempeño no viene a ser, sino el ejercicio de la función, la cual se precisa en una disposición constitucional o en la ley que la reglamenta, y en ella se fija cuáles son las facultades y deberes que tiene el funcionario o empleado público, para lograr el mejor provecho de su actividad oficial. Alfonso Nava Negrete, “Los delitos oficiales” en *Revista Mexicana de Derecho Penal. Órgano Oficial de la Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales*, núm. 41, noviembre de 1964. Consultado el 26 de junio de 2020 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2688/6.pdf>. Al respecto, una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación explica sobre el concepto de “delito oficial” que el funcionario es responsable de sus actividades ilícitas en dos aspectos: como funcionario y como particular; no obstante la ley de responsabilidades de funcionarios públicos sólo mira aquellos hechos que corresponden exclusivamente al funcionario o empleado público, y sanciona únicamente aquellas actividades ilícitas que realiza dentro de la

de este delito, pero para el momento de su expedición no era claro<sup>28</sup>. Esto no es un asunto menor, pues en el lapso transcurrido entre 1917 y 1940, altos funcionarios del Estado mexicano fueron señalados por enriquecerse valiéndose de sus puestos públicos, de información privilegiada a que tuvieron acceso gracias a ello, o por obtener contratos convenientes que fueron asignados a sus empresas de manera discrecional.

Otro concepto en el que valdría la pena reparar al hacer el análisis de esta porción de la letra constitucional y la reforma que se le hizo el 20 de agosto de 1928, es el de “mala conducta”, por la que el presidente de la República podía solicitar la destitución de ministros de la Suprema Corte, magistrados y jueces. No hay una explicación de lo que podía ser considerado “mala conducta” y al parecer quedaba a criterio del Ejecutivo, volviéndose del todo discrecional. La cuestión cobra interés cuando se repara en el momento en que se introduce esta reforma: el presidente electo Álvaro Obregón había sido asesinado un mes antes, sin haber tomado posesión, quedando el panorama de la política nacional ante una caótica incertidumbre en la que se lanzaron acusaciones por parte de obregonistas, callistas y religiosos contra unos y otros por dicho asesinato. No resulta extraño que apenas un mes antes de dejar su cargo, el presidente Plutarco Elías Calles buscara dejar el terreno preparado para que su sucesor pudiera lidiar con la crisis de una mejor manera. Ciertamente tener el poder para remover a los funcionarios que tendrían la última palabra en la impartición de justicia sobre el asesinato de Obregón, resultaba útil para tal efecto.

Parece evidente, por tanto, que la ausencia de una legislación clara y de una ley secundaria sobre la responsabilidad de funcionarios públicos permitió, al menos en ese primer tramo

---

función que corresponde al cargo que desempeña. Consultado el 2 de octubre de 2019 en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/304/304197.pdf>

<sup>28</sup> Mi interpretación al respecto es que se trataba de un momento formativo del Estado y sus instituciones. La Constitución se promulgó cuando aún estaba en curso el conflicto revolucionario, por lo que la aplicación cabal de sus disposiciones tardaría en llegar, al menos en lo que respecta a las responsabilidades de funcionarios públicos. La vieja normativa había perdido legitimidad, aunque quizá no vigencia, y los forjadores de la nueva realidad nacional tardarían en atender este asunto. Con todo, como se verá más adelante, los gobiernos revolucionarios sí buscaron tomar medidas de control interno que les permitiesen, sobre todo, fiscalizar adecuadamente los recursos disponibles.

del siglo XX, que se gestaran una serie de conductas que se convertirían en instituciones informales de la vida política nacional. Frases de dominio público como las que rezan “un político pobre es un pobre político”, “el que no tranza no avanza” o “que no me den, que me pongan donde hay”, por coloquiales que resulten, son evidencia viva de que la cultura de la corrupción y su aceptación como un medio para obtener ventajas, se prolongó a lo largo del tiempo. Mi percepción es que la viabilidad de estas conductas y su aceptación social se gestaron en ese primer tramo de la vida institucional, paralelamente al discurso nacionalista revolucionario y al crecimiento del Estado mexicano en su dimensión burocrática y administrativa.

### **El Departamento de la Contraloría de 1917**

El 25 de diciembre de 1917, la *Ley Orgánica de Secretarías de Estado*, expedida por el Ejecutivo, creó el Departamento de la Contraloría. La intención al crearse este departamento fue que se convirtiese en guardián del presupuesto y garante del buen manejo de los bienes públicos, para evitar sobre todo actos que perjudicaran el erario. Entre sus objetivos declarados, estaba “vigilar todas las operaciones hacendarias, incluyendo los contratos que afecten el erario nacional”, sobre todo en vista de que se percibía una “resistencia de algunos elementos, enemigos de rendir cuentas y comprobarlas”<sup>29</sup> Su creación ocurrió, sin duda, en un momento crítico, no sólo por la guerra que estaba en curso, sino por el esfuerzo que el movimiento revolucionario estaba haciendo para romper con las tradiciones política y administrativa de la dictadura porfiriana. Como señalan Alicia Hernández<sup>30</sup> y Luz María Uthhoff<sup>31</sup>, el momento revolucionario supuso que cada fuerza

---

<sup>29</sup> Luz María Uthhoff, “El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932. Una aproximación” en *Secuencia* núm. 74, mayo-agosto 2009, p. 88.

<sup>30</sup> Alicia Hernández, “Militares y negocios en la revolución mexicana” en *Historia Mexicana*, vol. 34, núm. 2, octubre-diciembre, 1984, pp. 181-212.

<sup>31</sup> Esta autora señala que, durante el periodo de la gestión de la Secretaría de Hacienda por parte de Luis Cabrera, los fondos públicos fueron manejados en un 70% por los propios militares, dejando a dicha Secretaría sólo el resto. Luz María Uthhoff, “El Departamento de Contraloría...” *op. cit.*, p. 84.

militar tomase el control de los recursos a su alcance, dispersando así en control del Estado no sólo sobre los recursos, sino sobre el ejercicio que de ellos se hacía.

La preocupación de Venustiano Carranza y Luis Cabrera, secretario de Hacienda, por esta situación, llevó a que se creara en 1917 la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, que estaba integrada por Alberto J. Pani, Luis Cabrera, Rafael Nieto y dos estadounidenses expertos en finanzas, Henry Bruere y Thomas R. Lill<sup>32</sup>. Buscaban puntualmente la ruta para un mejor control del presupuesto y evitar su desviación. Se estaba rompiendo con el pasado, y las viejas normas habían perdido vigencia, pero aún no existían nuevas normas, creando un vacío normativo que como han documentado las historiadoras citadas, permitió la malversación de los recursos públicos.

A mi juicio, dos cuestiones sobresalen sobre el desempeño de dicho Departamento con respecto al combate de las prácticas corruptas: la resistencia de los elementos militares a permitir a los funcionarios de dicha instancia hacer su trabajo, y lo dispuestas que estuvieron las autoridades a dispensar muchas de las irregularidades que se presentaron en la cuenta pública entre los años de 1917 y 1923. Sobre la primera cuestión, tanto Lanz como Uhthoff retratan un panorama en el que la institución no sólo recibió críticas por parte de los legisladores, sobre sus atribuciones y su supuesta inconstitucionalidad, sino que también hubo amenazas armadas por parte de jefes militares en contra del contralor y asesinato de al menos ocho visitantes del Departamento<sup>33</sup>. En efecto, la coyuntura bélica suponía una emergencia mucho más apremiante que comprobar erogaciones, sin embargo los análisis de Alicia Hernández y la resistencia de los militares, narrada por Uhthoff, parecen sugerir que el poco control en el ejercicio del presupuesto, sobre todo por parte de la milicia, permitió una serie de abusos que, pese a no estar perseguidos legalmente por falta de un marco normativo claro, fueron percibidos por ciudadanos, periodistas y otros funcionarios, como corrupción.

---

<sup>32</sup> Uhthoff refiere que en esa misma coyuntura se invitó también a Edwin H. Kemmerer, especialista en cuestiones monetarias, y a Alfred Chandler, especialista en asuntos fiscales. Luz María Uhthoff, “El Departamento de Contraloría...” *op. cit.*, p. 85

<sup>33</sup> Luz María Uhthoff, “El Departamento de Contraloría...” *op. cit.*, pp. 92-93

La segunda cuestión se desprende del artículo 13° de la *Ley Orgánica del Departamento de Contraloría*, de enero de 1918<sup>34</sup> en el que se facultaba al Contralor General de la República, el cual respondía directamente ante el Ejecutivo, para dispensar la comprobación y justificación de erogaciones. Estas dispensas estaban sujetas a la aprobación de la Cámara de Diputados. A decir de Uhthoff, la cuenta pública de los años 1917 a 1924 pasó por un proceso de revisión muy prolongado, por la cantidad de irregularidades y faltas de comprobación, sobre todo por parte de los elementos del ejército los cuales recibieron en esos años más del 50% del presupuesto federal<sup>35</sup>.

¿Cómo decidieron resolver el asunto el Contralor y los legisladores? Ejerciendo la facultad de dispensar la falta de comprobantes. Lo que esto supone en los hechos, es que muchos de los actos irregulares de funcionarios que ejercieron presupuesto de la nación, quedaron sin consecuencia y sin reparo al erario. Por supuesto, todo se hizo con apego a la ley, pues el vacío legal e institucional del periodo revolucionario permitió que así ocurriese, sin embargo, la cuestión pareció no menor, pues en 1926 se formuló en el Congreso un proyecto de ley que proponía normar las dispensas de irregularidades y déficit de la cuenta pública<sup>36</sup>. Quizá para momentos siguientes, quedó en la memoria de muchos de estos individuos, la posibilidad de defraudar al erario sin que por ello hubiese consecuencias y sentando así las bases de una institucionalidad que pudo haber sido leída como débil a la hora de castigar la corrupción.

---

<sup>34</sup> Consultada en Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Control y Evaluación*, núm. 57/58, enero-junio, 1984, pp. 267-276.

<sup>35</sup> Luz María Uhthoff da el detalle de que en 1917 la Secretaría de Guerra absorbía el 71% del total del gasto público, el cual había descendido al 56% en 1920. Ver Luz María Uhthoff, “El Departamento de Contraloría...” *op. cit.*, p. 92.

<sup>36</sup> Este proyecto de ley derivó en el *Decreto por el cual se fijan las disposiciones a que se sujetará la liquidación de las cuentas ilíquidas de la época de Huerta y del periodo preconstitucional* y que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 1927. En este se da cuenta de cómo todos esos gastos que no hubo manera de comprobar ni resarcir, se dieron por perdidos y se decidió cerrar la cuenta pública desde 1917 y hasta el 31 de diciembre de 1924. Fue al Departamento de Contraloría al que se facultó para manejar todos estos asuntos. *Diario Oficial de la Federación*, 17 de enero de 1927. Consultado el 25 de agosto de 2020 en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=192556&pagina=1&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=192556&pagina=1&seccion=1). Los debates del Congreso que derivaron en su aprobación también aportan información muy puntual sobre la cuenta pública de aquellos turbulentos años. Ver *Diario Oficial de la Federación*, Lunes 29 de noviembre de 1926. Consultada el 26 de agosto de 2020 en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/32/1er/Ord/19261129.html>

Una cuestión más que vale la pena considerar, es que el nombramiento del Contralor General de la República recaía en el Ejecutivo y que el Contralor, a su vez, tenía facultad para nombrar a su Auditor General y demás funcionarios del Departamento. La discrecionalidad de estos nombramientos no resulta un asunto menor, dada la relevancia de las atribuciones del cargo y de los efectos que un mal desempeño podía suponer para el Estado, no sólo en lo que toca al presupuesto disponible, sino a su reputación y legitimidad. El primer Contralor, nombrado por Venustiano Carranza fue Francisco M. González<sup>37</sup> a partir de marzo de 1918. Sobre su gestión, sólo contamos con dos apreciaciones<sup>38</sup> opuestas.

Por un lado, el texto de G. L. Llergo, funcionario del periodo final del porfiriato<sup>39</sup>, que en su texto *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría* publicado en 1920, presenta un panorama lamentable sobre el desempeño de dicho departamento, aunque sin mencionar directamente el nombre de González. Sobre esa primera gestión, Llergo dice no sólo que tal Departamento usurpa funciones que constitucionalmente corresponden al Legislativo, sino que, además, en los dos años que llevaba de funcionamiento, no había remediado nada en cuestión de abusos por parte de militares y en las aduanas. Aunque hay que tomar con cierta precaución tales declaraciones, por su procedencia, el testimonio queda ahí sobre esa primera gestión del que entonces era un Departamento nuevo.

---

<sup>37</sup> La escritura de este trabajo está ocurriendo en medio de la pandemia de Covid-19, por lo que todas las bibliotecas y archivos se encuentran cerrados. No he logrado encontrar nada sobre este funcionario, salvo la referencia que a él hace el texto de Uhthoff cuando señala que tuvo un enfrentamiento con el militar Francisco Murguía. Es de inferirse que se trata de un personaje cercano a Carranza, pero no he logrado averiguar si era civil, ni qué relación tenía con el Primer Jefe. Luz María Uhthoff, “El Departamento de Contraloría...” *op. cit.*, p. 92.

<sup>38</sup> Apreciaciones no oficiales, pues también están disponibles los informes presidenciales que hablaron sobre el desempeño de dicho Departamento y que son referidos por Lanz. Ver José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría...* *op. cit.*, p. 224.

<sup>39</sup> Fue miembro de la Comisión de Límites con Guatemala de 1888 a 1897, jefe de la Sección I en la Dirección General de Telégrafos de 1898 a 1905, jefe de la Sección de Administración de la Secretaría de Instrucción Pública en 1912 y subsecretario de la misma Secretaría de septiembre de 1912 a febrero de 1913. Diputado de la XXVI Legislatura hasta octubre de 1913, jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda de fines de 1916 a comienzos de 1918 y en 1920 jefe de la Sección de la Contaduría Mayor de Hacienda. Luz María Uhthoff, “El Departamento de Contraloría...” *op. cit.*, p. 89-90.

Una segunda referencia, también indirecta, es la que se hace en el texto de Paulino Machorro y Narváez “La situación legal de la Contraloría General de la Nación”<sup>40</sup>, publicado en 1923. También es preciso tomar con prudencia las declaraciones de este trabajo, que se hizo por encargo del que entonces era Contralor General de la Nación, Flavio A. Borques, para que diera su opinión profesional sobre la constitucionalidad del Departamento de la Contraloría, que había sido puesta en duda por Llergo y por otros legisladores. Aunque sin referir la gestión de González directamente, e incluyendo en sus comentarios también la de Flavio A. Borques<sup>41</sup> (que fue Contralor General desde 1921, tras la muerte de Carranza), Machorro señala que el Departamento de Contraloría había venido mejorando sus servicios, no con la mira de cumplir de manera intachable con el “concepto abstracto de la honradez, del deber o de la virtud”, sino en la *vigilancia previa* y la revisión posterior de todos aquellos que manejasen fondos<sup>42</sup>.

Resulta quizá más interesante la apreciación que este autor, Machorro, hace sobre cuestiones morales:

Predicar la moral es poco práctico. En lugar de preciar que se obre bien por la sola bondad de los sentimientos y la conformidad con la razón natural, la fundación del Departamento de Contraloría tuvo por objeto poner un dique, una barrera a la corriente de inmoralidad administrativa, que se exacerbó [*sic.*] como una consecuencia espúrea [*sic.*] del sacudimiento que tuvo que resentir todo el país, por su importantísimo movimiento libertario en aspiración al supremo ideal. Si por desgracia la corriente de inmoralidad a que se alude, en pasada época reciente, por la violencia de las fuerzas que la engendraron (influencia, poder, compromisos

---

<sup>40</sup> Consultado en Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista... op. cit.*, pp. 278-309.

<sup>41</sup> Se trata de un legislador sonorense que se unió al movimiento revolucionario desde 1910, que se unió al movimiento constitucionalista y que fue cercano a Plutarco Elías Calles desde que este fuera gobernador de Sonora en 1915. Calles le encargó en ese momento la Tesorería General del estado. También fue diputado del Congreso Constituyente y senador por Sonora entre 1917 y 1920. Durante la gubernatura de Adolfo de la Huerta en Sonora fue su Secretario de Gobierno, por lo que le correspondió firmar el Plan de Agua Prieta. En esa coyuntura fue gobernador sustituto hasta que fue nombrado Contralor General en 1921. Sin duda su nombramiento como Contralor por el grupo sonorense respondió a su cercanía de antaño con ese grupo, al que aparece como allegado al menos desde 1915. He encontrado su apellido como Bórquez, Borques y Bojórquez. Al parecer el correcto es Borques, pues así aparece en la historia del Constituyente. Véase Jesús Romero Flores, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México INEHRM, 2014, p. 161.

<sup>42</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista... op. cit.*, p. 309.

políticos, complicidad o participación de altos funcionarios) se convirtió en torrente que, como en el pensamiento del poeta “pudo saltar o desquiciar la valla”, esto no significa que el vallador sea inútil, sino que había que segar las fuentes que originaron la impetuosidad de la corriente que lo saltó.<sup>43</sup>

Esta explicación sobre la corrupción, no llamada así en el texto, pero evidentemente referida, viene de un proceso cuidadoso de análisis que el autor hace sobre el fenómeno. Su claridad sobre la necesidad de un control previo y posterior sobre los funcionarios del Estado, y el papel del Departamento de Contraloría en lograrlo, resultan muy reveladores sobre la visión que se tenía en ese momento acerca del combate a este tipo de prácticas.

La *Ley Orgánica del Departamento de Contraloría* de 1918 no contaba, hasta 1926, con un reglamento, por lo que muchas de las funciones de fiscalización de los fondos públicos de dicho Departamento se realizaban conforme al reglamento de 1871, que en muchos casos resultaba anticuado e inaplicable. Eso llevó a que fuese necesario expedir una buena cantidad de circulares reglamentarias y aclaratorias por este Departamento.

El hecho de que esa ley no diera autoridad exclusiva al Departamento de Contraloría en materia de fiscalización, y que la ejercieran, por reglamentos anteriores, también otras oficinas y agentes<sup>44</sup>, lo cual llevaba a invasión de competencias y conflictos, así como a duplicación de funciones, podía haber sido razón suficiente para reformular las atribuciones de dicho Departamento. Lanz añade a esta razón, que en la ley de 1918 se trataba con ligereza el control previo de los gastos administrativos del Estado. Esto llevó a que en 1926 se promulgara una nueva Ley Orgánica para esta institución.

---

<sup>43</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista... op. cit.*, p. 309.

<sup>44</sup> A decir de Omar Guerrero, la instancia principal con la que había invasión de funciones era la Tesorería de la Secretaría de Hacienda. Omar Guerrero, “El Departamento de Contraloría 1917-1933” en Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista ... op. cit.*

## La Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, 1926

En su primera fase el Departamento de Contraloría buscó poner algo de orden en la cuenta pública, sobre todo por los inconvenientes derivados de la guerra en curso. Cuando el panorama se pacificó y el grupo de los sonorenses se consolidó en el poder, este Departamento se transformó. Bajo el argumento de que no tenía atribuciones suficientes de fiscalización<sup>45</sup> en 1925 se propuso desde el Ejecutivo la creación de una Comisión que elaborara una nueva Ley Orgánica para una nueva Contraloría<sup>46</sup>.

Fue el Contralor General, Luis Montes de Oca<sup>47</sup>, quien, en un memorándum del 27 de enero de 1926, señaló al presidente Calles la necesidad de retirar de la Secretaría de Hacienda ciertas funciones para que se pudiese hacer una inspección eficaz de las finanzas públicas. Se hacía necesario un órgano con independencia y autoridad suficiente, que no sólo glosara las cuentas nacionales, como había venido ocurriendo, sino que tuviese la capacidad de intervenir oportunamente para evitar gastos injustificados o excesivos. La propuesta de Montes de Oca tendía al establecimiento de un órgano de control previo y no *a posteriori*<sup>48</sup>.

En la exposición de motivos que el Contralor hace al presidente, señala:

La experiencia ha puesto de relieve la necesidad urgente de que el Estado -a semejanza de las grandes organizaciones privadas- conozca día por día, si fuere posible, el movimiento de sus cuentas de ingresos y egresos para ir regulando los últimos-en proporción a los primeros. [...]

---

<sup>45</sup> José Lanz explica que se trató de un Departamento que fue visto con malos ojos por varios funcionarios y que fue objeto de críticas puntuales. Admite sin embargo que ninguna de esas críticas señaló vicios de fondo sino defectos de forma, vinculados a su ley orgánica. Por otro lado, no deja de mencionar los análisis elogiosos que se hicieron del mismo por parte, por ejemplo, de Alberto Híjar y Haro o Alberto J. Pani. Éste último dijo en 1918: “Constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la Independencia Nacional, hacia la eficiencia, economía y moralidad de la administración pública”. Véase Alberto J. Pani, “El nuevo Departamento de Contraloría y la Moralización Administrativa” en Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista ... op. cit.*, p. 277.

<sup>46</sup> Véase José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría... op. cit.*, pp. 245-249.

<sup>47</sup> Luis Montes de Oca fue designado Contralor General por el presidente Calles, el 1º de enero de 1925. En 1927 el cargo pasó a estar en manos de Julio Freyssinier Morín y en 1932 en las del General de Brigada Rafael Aguirre Manjarrez. José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría... op. cit.*, pp. 196-197.

<sup>48</sup> Véase Luis Montes de Oca “Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación” en Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista... op. cit.*, pp. 309-316.

Importa al Estado, cualquiera que sea su régimen político, saber en todo momento cómo se administra y maneja su patrimonio por aquellas personas que intervienen como ordenadores o ejecutores de gastos y por las que tienen a su cargo la recaudación de impuestos, con el propósito de evitar o corregir oportunamente, las irregularidades o delitos que puedan cometerse en su perjuicio.<sup>49</sup>

Así, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles se creó el Departamento de Contraloría de la Federación, en marzo de 1926, dependiente directamente del Poder Ejecutivo. La ley orgánica creada para su funcionamiento permite observar un avance en la concepción sobre transparencia y fiscalización por parte del Estado hacia sus funcionarios, por lo que la he incluido en este estudio. Se trata, a mi parecer, de la primera institución de este tipo, creada con las facultades para detectar, perseguir y castigar actos corruptos *a priori*.

Las atribuciones de esta Contraloría eran fiscalizar los fondos y bienes de la nación, revisar las cuentas de oficinas, funcionarios y empleados que manejaran fondos de la nación, llevar la contabilidad de la hacienda pública, examinar y autorizar los créditos del gobierno federal, fiscalizar la deuda pública y llevar un registro de funcionarios y empleados de la federación.

El Contralor, que era nombrado y removido directamente por el presidente de la República, ejercería sus funciones en representación misma del presidente. Entre las facultades del Contralor, que contaba con un séquito de funcionarios que extenderían los brazos de la Contraloría a todo rincón de la administración pública, se hallaba la de *imponer correcciones disciplinarias y multas a las personas nombradas cuando no cumplan oportunamente con su deber de rendir las cuentas e informes reglamentarios*<sup>50</sup> pero también la de *dispensar las faltas o defectos que existan en la justificación o en la comprobación de las cuentas rendidas, cuando esas faltas o defectos no entrañen dolo, ni se cause daño al Erario o la Hacienda Pública., proveyendo, en todo caso, lo necesario*

---

<sup>49</sup> Luis Montes de Oca, “Exposición... *op. cit.*, pp. 310-311.

<sup>50</sup> Capítulo Cuarto, fracción V de la *Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación*, Diario Oficial de la Federación, 1º de marzo de 1926 p. 3.

*para subsanar tales faltas y evitarlas en lo sucesivo*<sup>51</sup>. Las atribuciones de que gozaba el Contralor para acusar, o justificar y dejar pasar faltas u omisiones de los funcionarios públicos que manejasen recursos de la nación, es sorprendentemente discrecional. ¿Bajó qué criterios podía dejar pasar una falta? ¿Cómo sabría si había habido dolo de por medio en algún acto ilícito? Si bien debía presentar un informe anual ante la Cámara de Diputados exponiendo todas esas decisiones, lo cierto es que sus facultades podían prestarse para actos de corrupción. Así pues, las facultades amplísimas de que había gozado hasta ese momento el Ejecutivo, sobre el tema, ahora se extendían a este nuevo funcionario de atribuciones omnímodas en lo que respecta a la administración de los recursos de la nación.

Esta ley orgánica presenta en el panorama jurídico algunas novedades con respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos: permite adjudicarles responsabilidades administrativas, civiles y penales y hace posible responsabilizarles de pérdidas o *uso impropio, ilegítimo, contrarios a las leyes, o por torpeza, morosidad u omisión* y se denomina a dichas faltas como *cohecho, peculado y concusión*. ¿Y qué sanciones se impondrían? Cuando se tratase de altos funcionarios, el Contralor debía informar de ello al presidente de la República, el cual tendría la última palabra, lo cual de nuevo muestra el peso que la figura presidencial tenía en este tipo de decisiones y la discrecionalidad de la manera en que se manejaban los asuntos. Cuando se tratase de funcionarios menores, el asunto sería remitido al Procurador de la República.

El concepto de “dispensa” aparece en esta ley sólo como facultad del Contralor y cuando se tratase de menos de cien pesos de diferencia en la liquidación de cuentas de los funcionarios, sin embargo, se mantiene la idea de que, ahora a criterio del Contralor<sup>52</sup> se podrían tomar como “pérdidas de la Hacienda Pública”<sup>53</sup> aquellos casos en los que se comprobase muerte del deudor en estado de insolvencia, prescripción o sentencia ejecutoria. Al igual que en algunas leyes del siglo XIX, se contemplaba como requisito para

---

<sup>51</sup> Capítulo Cuarto, fracción VI, *ibidem*.

<sup>52</sup> En la ley anterior, las dispensas debían ser sometidas a aprobación del Congreso.

<sup>53</sup> Artículos 22 ,23 y 39

desempeñarse en cualquier cargo de la Contraloría, el no haber sido condenado ni destituido por delitos de orden pecuniario<sup>54</sup>.

El momento en que esta ley aparece es uno en el que el Estado mexicano no sólo se afianzaba políticamente, sino que estaba creando su propio perfil administrativo y afirmando su rectoría sobre la economía nacional. Por eso, con las nuevas atribuciones otorgadas no sólo pasaba a fiscalizar las secretarías y departamentos del gobierno federal sino también todas las nuevas dependencias que se fueron estableciendo, como la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación, los Talleres Gráficos de la Nación y otras<sup>55</sup>.

Entre las apreciaciones que Uthhoff hace sobre el desempeño de esta Contraloría, dice que a pesar de ser un periodo en el que se tuvo un control eficiente sobre la cuenta pública, por los alcances de la institución, la corrupción y malversación de fondos públicos siguieron siendo un problema, sobre todo entre las fuerzas armadas. ¿Era el convencimiento de que la nación debía restituir sus servicios prestados a la patria en la lucha armada, lo que hacía que muchos militares se permitiesen licencias indebidas, o acaso se trataba de la certeza de que sus acciones no tendrían consecuencias? Como quiera que haya sido, los diversos análisis de casos puntuales de corrupción para ese periodo revelan que, a pesar de instituciones como esta, que tenían amplias pinzas legales para prevenir y perseguir la corrupción, ésta siguió presente, causando no sólo quebrantos a la hacienda pública, sino desprestigio a la clase política. Uthhoff señala que a pesar de que sí hubo denuncias y consignaciones por parte de la Contraloría, esta no alcanzó a los altos funcionarios sino sólo a empleados subalternos, por pequeños caudales sustraídos.

En 1932 el presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, conocido por sus negocios personales que recibían grandes beneficios del Estado<sup>56</sup>, decidió eliminar a la Contraloría,

---

<sup>54</sup> Artículo 33.

<sup>55</sup> Luz María Uthhoff, “El Departamento...” *op. cit.*, p. 95.

<sup>56</sup> Al respecto el trabajo que documenta más detalladamente es el de José Alfredo Gómez Estrada que refiere que tanto José Vasconcelos como Jesús Silva Herzog y Gonzalo N. Santos denunciaron que Rodríguez se

argumentando su falta de eficiencia y sus constantes conflictos con la Secretaría de Hacienda, con la que, aseguraba, tenía importantes discrepancias en los cálculos de la cuenta pública.<sup>57</sup>

Así, llegó a su final un episodio de la historia del control interno y el combate a la corrupción en el periodo temprano del México posrevolucionario. Leído en clave neoinstitucional, parece quedar claro que las instituciones formales no contaron con la fuerza necesaria para contener una realidad -una serie de instituciones informales vinculadas a la inercia de los amplios márgenes de acción que permitió el periodo bélico- que se impuso por la vía legal, desapareciendo del todo a la institución que no sólo podría haber fiscalizado y perseguido penalmente actos ilícitos (cosa que hizo medianamente en contra de funcionarios menores) sino que estaba facultada para prevenirlos, vigilando cercanamente el manejo de fondos públicos por funcionarios de todo rango.

### **La primera ley secundaria sobre el tema**

En diciembre de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso la iniciativa de ley que regularía el título cuarto de la Constitución, la *Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados* que no fue aprobada sino hasta el 21 de febrero de 1940. La exposición de motivos de dicha ley resulta ser, para ese momento, lo que Claudio Lomnitz llama “el discurso político y moral en torno al tema” de la corrupción. En ella Cárdenas dice: *La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune [...] puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio*

---

benefició de su cargo de manera turbia a través de negocios de juego y apuestas, en los que tenía por socios a Juan R. Platt, Carlos Riva Palacio y Ramón Salido, todos cercanos al grupo en el poder. José Alfredo Gómez Estrada, “Elite de Estado y prácticas políticas. Una aproximación al estudio de la corrupción en México, 1920-1934” en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, no. 52, México, jul./dic. 2016.

<sup>57</sup> Al respecto resulta interesante la breve justificación que el presidente Rodríguez y el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani enviaron al Congreso leída en el pleno el 27 de octubre de 1932. Puede consultarse en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/35/1er/Ord/19321027.html>

*para liberarse de ellos; [...] o bien produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un deber despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota*<sup>58</sup>.

Esta ley integra el concepto de “enriquecimiento inexplicable de funcionarios públicos” que en opinión de Cárdenas no sólo causaba daños a la economía y al prestigio de la administración pública, sino que atentaba contra el sentimiento popular, contra la confianza que podían haber fincado en un gobierno emanado de una revolución que luchó por una distribución equitativa de las riquezas. También integró la idea de que dicho enriquecimiento inexplicable podría, a partir de entonces, constituir un delito a perseguir, aunque no pudiese ser probado, por falta de pruebas o incluso cuando el enriquecimiento proviniese de medios que aún sin ser delitos, no fuesen legítimamente idóneos. ¿Está el presidente adelantándose a los vacíos que los marcos jurídico e institucional dejasen y previendo castigo por actos inmorales no previstos en las leyes? ¿Intuyó acaso que el corrupto va siempre un paso delante de la ley, librando sus actos a través de moverse en los lindes de lo legal? Haya sido así o no, lo cierto es que esta declaración supone una evolución en el espíritu de las leyes anticorrupción en México.

Entre otros de los aspectos que señala como impropios de un funcionario del Estado menciona aplicar dinero público a fines distintos a los que estuviese destinado o a hacer pagos indebidos. Hacer uso de su autoridad para obligar a sus subalternos a entregar fondos para disponer de ellos indebidamente en favor de algún interés privado<sup>59</sup> también resultaba causa de delito. Así, aunque el título cuarto de la Constitución contemplaba desde 1917 la adjudicación de responsabilidades a los funcionarios, por el desempeño inadecuado de su cargo, fue hasta que esta ley reglamentaria se publicó, que los procedimientos, penas y delitos, quedaron claramente establecidos y pudieron vincularse al código penal vigente.

---

<sup>58</sup> *Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados en Diario Oficial de la Federación*, Miércoles 21 de febrero de 1940, p. 1.

<sup>59</sup> Este aspecto reitera la visión de la corrupción como aquel acto que causa perjuicio colectivo, en favor de un interés privado.

Esta ley publicada el 21 de febrero de 1940 fue enviada al Congreso como iniciativa del Ejecutivo el día 7 de diciembre de 1938. Fue discutida entre el 8 y el 13 de diciembre de ese año y después retomada el 30 de diciembre de 1939 para finalmente ser publicada en febrero de 1940. No tengo claro por qué pasó más de un año para que dicha iniciativa fuese finalmente aprobada, sobre todo porque tras leer las discusiones en el pleno en torno a ella, no hubo oposición y fue aprobada por unanimidad en diciembre de 1938.

El contexto de discusión de esta iniciativa de ley, en la que Cárdenas expresa de manera clara su postura sobre la probidad de los funcionarios públicos, es muy interesante y abona al tema de interés de esta investigación. Dos cuestiones salieron a flote en la discusión en torno a la ley: el caso de la Compañía Azucarera El Mante (Tamaulipas), sobre la que se dijo debía al Estado más de siete millones de pesos en impuestos. Esta compañía, en la que tenían participación Plutarco Elías Calles y Aarón Sáenz y a la cual habían beneficiado con obras de irrigación financiadas por el Estado, fue presentada en el pleno como símbolo de la más cruda corrupción por parte de personajes que habiendo peleado en la revolución, eran en realidad “contrarrevolucionarios” que sólo buscaban el beneficio personal a costa del erario. En vista de eso, se pidió que una comisión se presentara al presidente Cárdenas para solicitar que ésta fuese expropiada. El 20 de febrero de 1939 se publicó el decreto de expropiación. Las expresiones del diputado Celestino Gasca y del ciudadano León García sobre esta empresa como “un caso concreto de robo y de pillaje, como es el empleo del dinero de la nación, del dinero del pueblo en empresas privadas”<sup>60</sup> resultan significativas.

Una segunda cuestión que se abordó en la sesión del Congreso cuando se discutió la aprobación de esta ley fue un pronunciamiento del Gral. Manuel Pérez Treviño, personaje identificado como callista, conservador y corrupto, publicado por la prensa el lunes 5 de diciembre de 1938. Se trató de una fuerte crítica del personaje a la gestión cardenista, y particularmente en torno a dos asuntos: la educación socialista y la política económica.

---

<sup>60</sup> Diario de Debate del Congreso consultado en:  
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/37/2do/Ord/19381210.html>

Pérez Treviño, quien contendió contra Cárdenas en la precandidatura del PNR por la presidencia en 1933 y que fuera fundador del PNR y muy cercano a Calles, es señalado como un personaje nefasto por los legisladores, los cuales reiteran de manera casi unánime, su apoyo al presidente, y su desprecio a este individuo. En medio de esa discusión, el diputado Miguel Ángel Menéndez Reyes dijo: “Si la *Ley de Responsabilidades* que el Ejecutivo de la Unión ha remitido a las Cámaras para su estudio y aprobación hubiera sido enviada y aprobada, como lo será en breve por nosotros, durante el régimen en que ellos [Treviño, Sáenz y Calles] ocuparon cargos públicos, seguramente que muchos de ellos estarían en la cárcel, los tipos de Pérez Treviño, por haber distraído los dineros que el pueblo entrega para el manejo de los destinos de la Revolución”<sup>61</sup>.

Así pues, al parecer la iniciativa de esta ley, enviada por el propio Cárdenas, se da en un contexto de agitación política por parte de callistas como Pérez Treviño y de al menos una acusación de corrupción en contra de altos funcionarios revolucionarios, como Calles, Sáenz y Pérez Treviño. Esta legislatura respaldó mayoritariamente al presidente en su empeño por perseguir a funcionarios corruptos, particularmente a aquellos de administraciones anteriores.

Aunque la postura de Diana Méndez<sup>62</sup> sobre la posibilidad de que el presidente Cárdenas haya hecho del combate a la corrupción un arma en contra de sus oponentes políticos resulta convincente a la luz de los hechos que presenta en su análisis sobre la Compañía Azucarera El Mante, también parece innegable apuntar la importancia que la promulgación de esta ley tiene, en el camino hacia el fortalecimiento de las instituciones. Su promulgación marca el inicio de un nuevo episodio en la contraloría interna del Estado y en la manera en que éste se posicionaría ante los actos corruptos, al menos en el discurso. A partir de ese momento, los funcionarios que buscasen ventaja de su cargo habrían de proceder de maneras distintas a como había ocurrido en periodos previos. La nueva y

---

<sup>61</sup> Diario de Debate del Congreso consultado en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/2do/Ord/19381210.html>

<sup>62</sup> Diana Méndez Medina, “En los bordes de la corrupción: análisis de la conformación, funcionamiento y expropiación de la Compañía Azucarera del Mante (1930-1939)” en *Región y sociedad* vol. 27 no. 62 Hermosillo ene./abr. 2015.

mucho más detallada normativa, llevará a lo que considero una evolución en la institucionalización de la corrupción al interior del Estado. La manera en que Cárdenas presenta a la revolución como el factor moralizante, que debía llevar a los funcionarios a sentirse responsables ante la nación, y evitar actos indebidos, resultaba novedosa, al menos para el terreno del combate a la corrupción, y la recepción que dichos argumentos tuvieron en el Congreso reflejan lo mucho que el discurso moralizador se identificaría desde entonces con esa retórica. Ser corrupto sería mal visto, pero no si nadie lo notaba.

Es claro que los esfuerzos institucionales del Estado mexicano posrevolucionario en los distintos momentos aquí analizados no consiguieron transformar a las instituciones informales, es decir, aquellos acuerdos y códigos de conducta no escritos que complementaron las reglas formales y que dieron estructura a la sociedad<sup>63</sup>.

### **La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1946**

Tras la desaparición del Departamento de la Contraloría de la Federación, las facultades de control interno y fiscalización de la cuenta pública recayeron de manera exclusiva en la Secretaría de Hacienda, entre ellas, verificar la legalidad de las operaciones de ingresos y su debida comprobación. En el *Decreto* que suprimió al Departamento de Contraloría, y que reformó la *Ley de Secretarías de Estado* de 1917, se pueden ubicar las atribuciones devueltas a la Secretaría de Hacienda, y aunque se habla de “fiscalización preventiva”, no se habla, como era facultad del Departamento, de las imputaciones de responsabilidades administrativas, civiles o penales<sup>64</sup>. Acaso podría mencionarse como un atisbo de aquellas atribuciones, a la Tesorería de la Secretaría de Hacienda, la cual, según la ley orgánica de

---

<sup>63</sup> Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, p. 15.

<sup>64</sup> *Decreto que modifica la Ley de Secretarías de Estado, suprimiendo el Departamento de Contraloría*, consultado en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/doc/doc49.pdf> el 26 de agosto de 2020.

esta instancia, podía aplicar medidas disciplinarias a los funcionarios: apercibimiento o prevención, multa no mayor a cien pesos o suspensión no mayor a un mes<sup>65</sup>.

A decir del análisis que hacen Lanz y Solares<sup>66</sup>, el control interno se dispersó en varias instancias pertenecientes a la Secretaría de Hacienda: la Tesorería de la Federación (que se transformó en la Dirección General de Egresos), la Contaduría de la Federación y la Oficina Central de Inspección Fiscal. Aunque las fuentes revisadas no hacen una valoración del desempeño de esos órganos en lo que respecta a la prevención y persecución de actos corruptos al interior del Estado, sí hablan de una dispersión de las funciones que otrora llevaba a cabo la Contraloría. Ya en momentos previos, cuando se había fundado el Departamento de la Contraloría, en 1918, se había argumentado la necesidad de separar las funciones de ejercicio y fiscalización, pues la Secretaría de Hacienda no debía ser, a su vez, juez y parte, es decir, ser el organismo que asignaba el presupuesto y lo gastaba, y por otro lado ser el organismo que pedía cuentas y las fiscalizaba.

Es necesario dar cuenta de que los años transcurridos entre 1932, cuando desaparece la Contraloría de la Federación, y 1946, cuando se crea la Secretaría de Bienes Nacionales, el Estado mexicano enfrentó desafíos derivados del contexto internacional y también de una serie de transformaciones internas que requerían instituciones con funciones más específicas. Así, en la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* del 21 de diciembre de 1946<sup>67</sup> se señala que con el fin de despachar “los negocios de poder administrativo de la Federación” se creaban varias dependencias del Ejecutivo Federal, entre ellas la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Según el artículo 15º de dicha ley, a esta Secretaría le correspondería “la conservación y administración de los bienes nacionales”,

---

<sup>65</sup> Artículo 12 de la *Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación* en *Diario Oficial de la Federación*, Sábado 31 de diciembre de 1932, p. 17. Consultada en [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=187462&pagina=17&seccion=5](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=187462&pagina=17&seccion=5) el 27 de agosto de 2020.

<sup>66</sup> Manuel Solares Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 1994, p. 104 y José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría op. cit.*, p. 310.

<sup>67</sup> Disponible en *Diario Oficial de la Federación*, Sábado 21 de diciembre de 1946. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4618182&fecha=21/12/1946&cod\\_diario=198494](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4618182&fecha=21/12/1946&cod_diario=198494) Consultada el 27 de agosto de 2020.

“la celebración de actos y contratos de obras de construcción que se realicen por cuenta del Gobierno Federal” y los estados, así como “la vigilancia de ejecución de estos y la intervención en las adquisiciones de toda clase”. También se encargaría de “realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública”. Aunque a esta nueva dependencia se le dieron amplias facultades en materia de control y administración de los bienes nacionales, no se halla, entre sus funciones, la de prevenir y menos aún responsabilizar a funcionarios por acciones indebidas en el manejo de los bienes de la nación. Quizá la vaguedad con la que se le permite “sugerir medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública” podría constituir un rango de acción en ese sentido, pero no es claro ni específico.

En realidad, las medidas administrativas sobre responsabilidades de funcionarios públicos quedaron de nuevo en manos de la propia Secretaría de Hacienda, suponiendo con ello una falla en la estructura institucional: la tarea debió quedar a cargo de un órgano separado. Habrá que decir, sin embargo, que tanto una como otra secretarías, Hacienda y Bienes Nacionales, dependían del Ejecutivo, y que sus acciones en materia de responsabilidades estarían sujetas a la *Ley de Responsabilidades* de 1940 que ya se citó arriba, la cual ponía sobre el Congreso, erigido en Gran Jurado, la responsabilidad de investigar y enjuiciar a los funcionarios corruptos.

La creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa ocurre durante el gobierno de Miguel Alemán, sobre quien se ha estudiado poco en lo que respecta a la corrupción, pero quien es proverbialmente famoso por enriquecerse y enriquecer a sus allegados a costa del erario, o con privilegios exclusivos para sus empresas. Será motivo de otra investigación indagar en dicho sexenio, sobre el que tanta falta hacen investigaciones detalladas en materia de corrupción. Por ahora, vale la pena hacer un recorrido a vuelo de pájaro, de lo que paralelamente ocurría en la realidad, mientras el Estado mexicano tomaba las previsiones legales e institucionales aquí estudiadas.

## La realidad paralela a la institucionalidad

A la hora de revisar los casos de corrupción que han sido estudiados por la historiografía para el periodo aquí analizado, se hace evidente que es posible separarlos, no sólo por su temporalidad, sino por las características de los actos evidenciados y por el tipo de beneficios que los funcionarios en cuestión obtuvieron de sus actos corruptos. La evolución de las instituciones formales, y de las leyes permiten poner en escena dos realidades paralelas: la formal, jurídica, institucional, y la informal, en la que todo era posible.

### Carrancear (1914-1920)

La acuñación del verbo carrancear y su uso hasta el presente como sinónimo de robo tiene su explicación en los hechos que documentan los trabajos de Alicia Hernández Chávez<sup>68</sup> y María Dolores Lorenzo<sup>69</sup>. Hernández documenta que, bajo las condiciones generadas por la lucha armada, el control de los recursos económicos, en los lugares que el ejército constitucionalista fue tomando, resultaban cruciales. Otorgar a sus jefes militares el control de los recursos de las regiones cuyo control alcanzaban, era la manera en que Venustiano Carranza conseguía mantener la lealtad de aquellos. Manejar los recursos era un privilegio, y una moneda de cambio por la lealtad al Primer Jefe, pero para este el costo era alto, pues cada comandante del ejército se convirtió, en su región, en un gobierno semi autónomo con poderes casi dictatoriales<sup>70</sup> teniendo bajo su control los negocios locales y las vías de comunicación. Esto les permitió controlar el abasto de suministros, y por lo tanto especular y favorecer a sus empresas (arrebataadas para la causa revolucionaria) o las de sus allegados de confianza que en muchos casos hacían de testaferros.

---

<sup>68</sup> Alicia Hernández, “Militares...”, *op. cit.*

<sup>69</sup> María Dolores Lorenzo Río, “De juego prohibido a negocio afortunado. Empresarios y políticos hacia una gestión pública de las loterías en México, 1915-1933” en *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, número 60, julio-diciembre 2014, Zamora, El Colegio Mexiquense.

<sup>70</sup> Hernández “Militares...”, *op. cit.* p. 194

Muchas de esas “intervenciones de bienes” se legalizaban bajo el argumento de que los dueños originales de negocios o terrenos eran “enemigos de la revolución”. Lo que es sobresaliente, a pesar del evidente atropello, es que nada de esto se hizo de manera oculta. Los jefes militares que así operaban lo hacían abiertamente y aparecen como socios o propietarios de agencias, terrenos o en actas constitutivas de nuevas empresas. ¿Qué tipo de empresas? La autora subraya lo coyuntural de muchas de estas. Dado que en el plano internacional se desarrollaba la Gran Guerra, muchas casas comerciales o agencias aduanales tuvieron mucho éxito con la especulación mercantil y monetaria, y enviando sus productos a Estados Unidos.

Otras maneras que usaron para hacerse de recursos, fue el manejo de las vías de transporte y comunicación, de las comisiones reguladoras del comercio y de las agencias aduanales. La coyuntura bélica les resultó en extremo favorable y muchos jefes militares o sus representantes, parientes y hombres de confianza se dedicaron a llenarse los bolsillos a costa de la carestía y estrechez de la población nacional. Tan terrible se veía el saqueo, que en 1916 Carranza prohibió la intervención de bienes, ordenó la devolución de lo confiscado a sus dueños originales y desapareció las comisiones reguladoras<sup>71</sup>.

Entre los personajes a los que se menciona puntualmente como aquellos que se beneficiaron personalmente del manejo de recursos locales en distintos estados se hallan Luis Cabrera<sup>72</sup>, secretario de Hacienda, Domingo González<sup>73</sup>, hermano de Pablo González, Salvador Alvarado<sup>74</sup>, Jacinto B. Treviño<sup>75</sup>, Manuel M. Diéguez<sup>76</sup>, Francisco Villa<sup>77</sup>,

---

<sup>71</sup> Salvo las del henequén y el algodón, con las que algunos siguieron haciendo pingües negocios. Hernández “Militares...”, *op. cit.* p. 200.

<sup>72</sup> Quien, junto al subsecretario, Rafael Nieto, fundó en 1916 la Compañía Calvo y Fernández que controlaba las agencias aduanales en Ciudad de México, Nuevo Laredo y Veracruz.

<sup>73</sup> A quien se nombró agente aduanal del ejército constitucionalista en Nuevo Laredo, el puerto fronterizo más importante con Estados Unidos, el cual era manejado como negocio privado.

<sup>74</sup> Quien a través de la Comisión Reguladora del Henequén y en asociación con el gobierno de Yucatán fundó en 1916 la Compañía de Fomento del Sureste, que como argumentaba ser de interés público, tenía permitido expropiar bienes por causa de utilidad pública. Realizaba casi toda actividad que dejara dinero, desde la perforación de pozos petroleros, hasta la construcción de líneas ferroviarias, manejo de barcos y puertos, importaciones, exportaciones e incluso la creación de un banco y generación de energía eléctrica y gas.

<sup>75</sup> Quien en 1915 quedó al frente de la Comisión Reguladora del Algodón en la Región Lagunera, que producía el 90% del algodón del país, y a través de la cual estafó tanto a productores como a textileros,

Francisco Murguía<sup>78</sup> y el cuñado de éste, Alfredo Urías, que asociado con Pascual Orozco fundó la compañía comercializadora Orozco Hermanos, con oficinas en México, Chihuahua y El Paso. Se hace una mención especial del Gral. Juan Barragán,<sup>79</sup> hombre de confianza de Carranza, y gobernador de San Luis Potosí, que asociado con parientes y amigos se hizo de una fortuna con la especulación de productos de consumo y con la venta de todo tipo de cosas: desde durmientes de ferrocarril hasta terrenos y cerillos.

El caso muy puntual del negocio de las loterías en México revela, al igual que los anteriores, que la concesión de estos negocios se entregó, legal o ilegalmente<sup>80</sup>, como privilegio, a los militares que sostenían el gobierno de Carranza. Aunque en 1920 los sonorenses crearon la Lotería Nacional como una empresa del Estado, lo cierto es que mientras las loterías fueron ilegales bajo el carrancismo, siguieron existiendo para beneficio de militares locales<sup>81</sup>.

Se trata de un periodo en el que la falta de instituciones fuertes y normas formales hizo posible este brote virulento de militares que se enriquecieron de maneras cuestionables, pero en nombre de la revolución y en contra de los enemigos de ésta. El gobierno carrancista, que sabía de los malos manejos y de los abusos, hizo poco para detenerlos, pues el flujo de dinero que generaron supuso un activo importantísimo para sostenerse en el poder.

---

comprando barato y vendiendo caro. Es uno de los casos sobre los que la autora señala que hubo escándalo de por medio y se hablaba de que el gobierno carrancista estaba envuelto en un “gran negocio”. Ver Hernández *op. cit.* p. 204.

<sup>76</sup> Gobernador de Jalisco que a través de la exportación de cueros se hizo de un jugoso negocio.

<sup>77</sup> Quien a través de la Empacadora de Ciudad Juárez exportó gran cantidad de embutidos a Estados Unidos, elaborados con ganado robado o confiscado, que no podía cruzar la frontera en pie, pero sí en una salchicha.

<sup>78</sup> Que se benefició de la industria del guayule -fundamental para Estados Unidos- siendo testaferro de los propietarios alemanes de dicha industria, para poder seguir vendiendo la producción a Estados Unidos.

<sup>79</sup> Tanto es así, que la autora remite a la consulta del Fondo Juan Barragán para analizar el proceso de enriquecimiento de los militares, en el ejemplo de este personaje.

<sup>80</sup> Carranza prohibió la lotería entre 1915 y 1920, pero los gobiernos sonorenses la legalizaron y fundaron la empresa pública.

<sup>81</sup> Lorenzo Río, María Dolores, “De juego...”, *op. cit.*

Los emprendimientos que sirvieron a los intereses de los militares carrancistas fueron en su mayoría negocios coyunturales que no trascendieron, que florecieron en el contexto de la Gran Guerra, pero que ocurrido el fin de esta y dada la poca visión empresarial de muchos de esos militares, que no reinvirtieron el capital, dejaron de prosperar o desaparecieron.

Es evidente que la falta de instituciones formales llevó a que las informales -los acuerdos por parentesco, amistad o lealtad política o militar- tomaran su lugar, y muchas actividades que implicaron atropellos, robos y abusos, se hicieran sin que hubiese consecuencias, porque no había ley alguna que se estuviese violando. Podría argumentarse que la Constitución de 1917 ya estaba vigente en buena parte de este periodo, sin embargo, la carencia de leyes regulatorias sumada al discurso de que todo aquello era legítimo en nombre de la revolución, permitió esta serie de irregularidades que la opinión pública de la época, leída en la prensa del periodo, percibió como atropellos y corrupción.

### **Los sonorenses y sus cañonazos de 50 mil pesos<sup>82</sup> (1921-1940)**

La llegada de los sonorenses al poder implicó, en lo que respecta a las prácticas corruptas, un paso hacia adelante y hacia la *modernización* de su forma de operar. A pesar de que el texto constitucional ya regía la vida pública, lo cierto es que faltaban leyes reglamentarias al título cuarto. Los trabajos que permiten sacar algunas conclusiones generales sobre cómo se desarrolló la corrupción en el periodo, revisan los casos de la conformación de tres empresas privadas, fundadas y que prosperaron en contextos favorables de apoyos por parte de funcionarios: una empresa azucarera<sup>83</sup>, una constructora de caminos<sup>84</sup> y una compañía

---

<sup>82</sup> En el contexto de las elecciones de 1928, uno de los candidatos que competía con Álvaro Obregón, Arnulfo R. Gómez difundió en su campaña el rumor de que alguna vez escuchó a Obregón decir “ningún general mexicano resiste un cañonazo de cincuenta mil pesos”. Estos dichos fueron retomados por el diario *Excelsior* en su edición del 3 de agosto de 1927. Aunque Obregón desmintió prontamente ese dicho, ha pasado a la historia, repetido una y otra vez como evidencia de la corrupción del general. Ver José Bernardo Masini, *Sonaba el limoncito. Álvaro Obregón y la prensa en el marco de su reelección y su asesinato (1927-28): los casos de El Universal y El Informador*, tesis doctoral en Historia, Instituto Mora, 2014, p. 134.

<sup>83</sup> Diana Méndez, “En los bordes...” *op. cit.*

inmobiliaria<sup>85</sup>. El trabajo de José Alfredo Gómez<sup>86</sup> revela una gran cantidad de casos de diversa gravedad, que evidencian corrupción por parte de diversos funcionarios, desde presidentes y secretarios de Estado hasta funcionarios menores.

Es posible afirmar que en este segundo periodo de análisis de la corrupción hay elementos distintos. Uno de ellos, es que ya no existe el contexto de lucha armada permanente, que obligó al gobierno de Carranza a entregar, a manera de pago o recompensa y de manera discrecional, el control de regiones enteras a sus jefes militares, incluyendo las actividades económicas y los medios de transporte. Una segunda diferencia es que quienes encabezaban el gobierno federal eran un grupo distinto, al parecer con una visión empresarial que no era evidente en los carrancistas del periodo de la lucha armada. Los sonorenses supieron aprovechar la coyuntura y la flexibilidad institucional para, por un lado, posicionarse políticamente, pero también para cuidar sus intereses económicos y los de sus allegados.

A diferencia del periodo previo, en el que los jefes revolucionarios eran intermediarios y llegaban sólo a controlar o cobrar peajes, a través del control de los medios de transporte o de sus comisiones reguladoras, en este periodo vemos a funcionarios de varios niveles fundando empresas o usando a testaferros para hacerlo, e incluso valiéndose de movimientos considerados en su momento legales -como préstamos tomados del Banco de México- para capitalizarse o hacerse de mercados exclusivos. Se hace evidente, a través de la revisión de cada uno de estos casos estudiados en las fuentes referidas, que las condiciones que permitieron dichos abusos de autoridad con fines privados fueron, específicamente, la falta de controles administrativos, el uso discrecional de dinero público y el poder que aún ejercían los militares. Un ejemplo claro de ello, quizá el más

---

<sup>84</sup> Marcela Mijares, “VI. Juan Andreu Almazán y la Compañía Constructora Anáhuac. Negocios y política durante la posrevolución (1927-1932)” en Marco Palacios, *Negocios, empresarios y entornos políticos en México, 1827-1958*, México, El Colegio de México, 2015 pp. 229-261.

<sup>85</sup> Carmen Collado Herrera, “Chapultepec Heights: un negocio urbano en la Ciudad de México posrevolucionaria”, en *Antropología. Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia: Empresas y empresarios*. Núm. 72 Nueva Época (2003) octubre-diciembre, pp. 42-51.

<sup>86</sup> Gómez Estrada, José Alfredo, “Elite...”, *op. cit.*

sobresaliente de los que menciona Gómez Estrada, por las dimensiones del negocio y la envergadura del funcionario, son los negocios de casas de juego y casinos que Abelardo L. Rodríguez tenía desde que era gobernador de Baja California, y que extendió a Puebla cuando fue presidente de la República<sup>87</sup>.

Es necesario, sin embargo, matizar el análisis. El trabajo de Diana Méndez sobre la Compañía Azucarera El Mante, propiedad de varios terratenientes -incluyendo a Plutarco Elías Calles y Pablo González- revela que aquello que desde nuestros ojos podría parecer absolutamente corrupto, resultó ser la única alternativa viable para un terreno que de otra manera no habría conseguido ser rentable, y que sin la intervención de Calles, no habría podido capitalizarse para hacer todas las adecuaciones necesarias<sup>88</sup> que le permitiese ser productivo y dar trabajo a tantos agricultores de la región. La producción de azúcar que alcanzó en esa zona esta compañía fue tan relevante, que la mayoría de los agricultores del lugar habían preferido seguir trabajando para ella que pedir dotación de tierras que pudieran afectar los terrenos de la empresa y la seguridad de sus ingresos. Otra cuestión que Méndez deja muy clara es que las transgresiones a la ley que se dieron en este caso<sup>89</sup> respondieron a la debilidad de las instituciones, que no estaban supliendo los requerimientos del desarrollo nacional, en este caso el capital suficiente para obras de infraestructura. La autora dice que “a principios de los años treinta, el país estaba en un proceso de reconstrucción que permitía a los funcionarios trasgredir la ley, y utilizar su posición política para beneficiarse”<sup>90</sup>. Desde su punto de vista Calles y sus socios no tenían alternativa legal para levantar la compañía que levantaron, y que tanto beneficio trajo a la región.

---

<sup>87</sup> Ver Gómez, *op. cit.*, p. 15.

<sup>88</sup> Se trataba de una zona pantanosa y de difícil acceso que requería inversiones impagables por algún particular para obras de irrigación y caminos. Los terratenientes de la zona se asociaron con Calles para conseguir que un préstamo del Banco de México financiara dichas obras, bajo el argumento de que sería en beneficio del país por su gran producción azucarera.

<sup>89</sup> La principal de ellas es que ese tipo de préstamos por parte del Banco de México, de un monto de 6 millones, a una empresa privada era algo que estaba prohibido en la ley orgánica del banco, y sin embargo Calles movió lo que fue necesario para que esta transacción fuese posible.

<sup>90</sup> Diana Méndez, *op. cit.* El artículo no tiene paginado en su versión consultada en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252015000100008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252015000100008)

Según su óptica, Lázaro Cárdenas, quien expropió la compañía señalando a Calles como corrupto con ese hecho de referencia en particular, moldeó los hechos *a posteriori* con el objetivo político de fortalecerse en un periodo de creciente oposición por parte de sectores callistas. Así, el argumento de la autora parece ir en el sentido de que calificar, al menos lo ocurrido en torno a la creación de la compañía El Mante, no puede ser definido del todo como corrupto, sino que se trató de un momento formativo de las instituciones y de transformación social, en el que se hizo uso de la coyuntura laxa como una vía paralela para suplir necesidades legítimas que de otra manera no habrían podido ser cubiertas.

Siguiendo un tanto el mismo orden de ideas que Diana Méndez, Marcela Mijares expone el caso de la Compañía Constructora Anáhuac, fundada en 1927 por Juan Andreu Almazán como uno en el que el marco legal, institucional, estaba en plena experimentación, y por tanto los actos de Almazán no fueron en realidad ilegales. Esto queda en cierta medida probado por el hecho de que todas las acciones en torno a la constitución de esta compañía fueron del todo públicas. Nadie estaba buscando esconder nada. Ni siquiera el hecho<sup>91</sup> que podría haber sido calificado como más reprobable, por tratarse de un conflicto de interés, (porque Almazán era secretario de Comunicaciones cuando adjudicó a su propia compañía -una creada por invitación del presidente Calles que le ofreció los contratos de obras específicas y que después le dio el cargo en cuestión- los contratos de jugosas obras públicas), fue ocultado de la opinión pública.

Cuando Pascual Ortiz Rubio llegó al poder, Almazán fue acusado de conflicto de interés y malos manejos del cargo que tenía, así como de estar obteniendo ganancias por sobreprecio a cargo del Estado. Por esa razón la concesión de las obras carreteras le fue quitada a la compañía Anáhuac y otorgada a otra. La autora asegura que no se trató de rupturas políticas

---

<sup>91</sup> En la creación de esta compañía hubo varios asuntos que revelan la dinámica a través de las cual los funcionarios se beneficiaron de sus contactos y sus puestos e hicieron uso de su posición para tejer relaciones y obtener información privilegiada y contratos con el Estado, que les permitieron obtener enormes ganancias económicas. Por ejemplo, el capital con que se constituyó salió de un préstamo del Banco de México, la asignación de obra no fue licitada, sino que se asignó de manera directa, la legislación vigente fue modificada para poder hacer esa asignación a la compañía de Almazán. Además, los trabajadores de esta compañía resultaron ser soldados del Ejército Federal, mano de obra gratuita, que le ahorró a Almazán el pago de salarios. Véase Marcela Mijares, “VI. Juan Andreu Almazán...” *op. cit.*

ni conflictos ideológicos entre Almazán y Ortiz Rubio, sino de cuestiones puramente pecuniarias. Esto coincide con lo que Gómez Estrada señala cuando dice que el presidente le quitó la concesión a Almazán, no por un afán de combatir la corrupción<sup>92</sup>, sino para dársela a la compañía de un amigo suyo, la Amasco Corporation, como denunció en su momento el secretario de Hacienda Alberto J. Pani<sup>93</sup>.

El caso de la Chapultepec Heights Company fundada en 1921 por cinco accionistas con poco capital, es otro ejemplo del uso de información, contactos e influencias por parte de particulares para obtener beneficios económicos. Hay sin embargo un detalle distinto: el uso conveniente de la legislación vigente, aunque de manera cuestionable. Esta compañía que se fundó con el objetivo de “fraccionar y urbanizar terrenos, construir caminos, establecer y fundar medio de transporte, instalar plantas de generación de luz y de agua, fabricar y comercializar materiales de construcción y ornato y emitir bonos hipotecarios”<sup>94</sup> nació en un contexto favorable de crecimiento de la población y urbanización de la ciudad de México. Había una gran demanda de espacios habitables, los medios de transporte público estaban creciendo y el Estado estaba invirtiendo recursos en nuevas vialidades. Además, la reforma agraria que había limitado el tamaño de las haciendas llevó a que muchos propietarios de éstas que estaban cercanos a la capital prefirieran vender sus propiedades a compañías fraccionadoras, antes que ser objeto de expropiación de tierras para dotación. Esta empresa que adquirió los terrenos aledaños al bosque de Chapultepec que pertenecían a la Hacienda de los Morales, construyó las colonias de lujo que existen hasta la fecha en esa zona aprovechando la legislación vigente y una buena relación con el presidente Obregón.

Los reglamentos de construcción del Distrito Federal de 1920 y 1924<sup>95</sup> prohibían la venta de lotes en colonias cuya urbanización no estuviese concluida. Al parecer la idea era que las

---

<sup>92</sup> La imagen que Gómez Estrada presenta de Ortiz Rubio es la de un personaje bastante avezado en el uso de su cargo para beneficiarse a sí mismo y a sus parientes.

<sup>93</sup> Ver en Gómez Estrada p. 14

<sup>94</sup> Collado *op. cit.* p. 44

<sup>95</sup> Aunque no logré averiguar quién promulgó dichos reglamentos, ni encontrar la reproducción de los documentos, sería muy interesante averiguarlo, pues Gómez Estrada relata, por ejemplo, un caso en el que

compañías constructoras y fraccionadoras corrieran con los gastos de pavimentación, drenaje y demás servicios. Dichos reglamentos también estipulaban que una vez firmado contrato con el ayuntamiento respectivo para la construcción de alguna zona habitacional, éste último debía pagar el total o buen parte de las obras de urbanización restantes. La autora señala que las compañías constructoras que proliferaron en la época pasaron por alto esas normas una y otra vez, buscando firmar contratos con los ayuntamientos, sin haber hecho trabajos de urbanización, para que fuese el Estado quien hiciera el desembolso. En el caso de la Chapultepec Heights, la venta de lotes en la nueva colonia que entonces se llamó igual que la compañía y que después pasó a ser Lomas de Chapultepec, se hizo antes de las obras de urbanización que debieron correr a cuenta de la empresa, lo que permitió a la compañía capitalizarse para comenzar las obras. La compañía firmó un convenio con el Ayuntamiento de Tacubaya en el que éste se comprometió a pagar los gastos de urbanización, lo que permitió a la compañía ahorrarse la inversión en obras de urbanización e invertir su capital en la construcción de residencias.

La situación arriba descrita me parece cuestionable, pues causó que, en el proceso de urbanización de la ciudad de México, la inversión del Estado en los servicios públicos como pavimentación, drenaje o medios de transporte, se gastara primero en las colonias que parecían tener mayor capacidad de aportaciones fiscales y en donde muy probablemente las constructoras, favorecidas por los ayuntamientos, otorgaban beneficios económicos a los funcionarios que les facilitaban los trámites. Muchas colonias destinadas a sectores poco adinerados tuvieron que esperar a que los ayuntamientos respectivos introdujesen servicios, para los que habían privilegiado a las colonias ricas.

---

personas allegadas a Pascual Ortiz Rubio buscaron hacerse del gobierno del Distrito Federal a fin de poder operar una compañía constructora recién fundada. Al parecer se trata de un momento en el que dichas compañías proliferaron, muchas de ellas valiéndose de contactos e influencias, o de evidentes malversaciones de la reglamentación vigente.

Los casos aquí revisados, y algunos otros que no referí con detalle<sup>96</sup> ponen en evidencia que para este periodo el ejercicio que muchos funcionarios hicieron de sus cargos pasó por actos cuestionables que les permitieron convertirse en empresarios. Fundaron empresas, para las que gestionaron préstamos, contratos estatales, exenciones fiscales, infraestructura pública que les favoreció, y en la mayoría de los casos sin ocultar los hechos, porque no había una legislación clara y puntual que lo persiguiera. Ya no se trataba de aquellos negocios coyunturales del periodo anterior que crecieron al amparo de la guerra, y en los que los militares sólo fueron operadores o intermediarios. Para este momento ya es evidente una visión empresarial de mayor alcance, que supuso en muchos casos fuertes inversiones de capital y creación legal, ante notario, de empresas adecuadamente fundadas.

Una constante en el estudio que los historiadores hacen de estos casos es que todos ellos dicen explícita o implícitamente que no se podría considerar que se trata de actos corruptos, pues la debilidad institucional, la desorganización administrativa y la falta de reglamentación permitían que ocurriera lo que ocurrió, y que incluso en algunos casos fueron actos necesarios que impulsaron el desarrollo económico regional. Creo que se hace evidente que, a falta de instituciones formales fuertes, las instituciones informales, basadas en lealtades personales o lazos consanguíneos, se fortalecieron, creando lo que yo llamaría un *ethos* corrupto del funcionario público, que veía en su cargo la posibilidad de obtener ventajas, lícitas o ilícitas. Para el periodo siguiente se verá cómo ese *ethos* había evolucionado en un contexto de instituciones formales fuertes.

### **La revolución en Cadillac (1940-1946)**

Aunque los trabajos específicos sobre corrupción para este periodo son escasos, cuando no inexistentes, en lo que respecta a casos de corrupción y la manera en que el Estado procedió ante ellos, me parece que el cambio que se da entre el momento final del cardenismo y el

---

<sup>96</sup> El caso de Álvaro Obregón y su compañía agroindustrial es relatada con mucho detalle en el trabajo ya citado de Jürgen Buchenau, y evidencia que, tanto sus subordinados, como Plutarco Elías Calles colaboraron con él para la fundación y sostén de dicha compañía. Ver Jürgen Buchenau, “Poder político...”, *op. cit.*

sexenio de Miguel Alemán apunta a un proceso en el que el sector empresarial se posicionó de manera efectiva al interior del Estado. La manera en que la propia postulación de Ávila Camacho a la presidencia fue promovida por los empresarios del Grupo Monterrey<sup>97</sup> evidencia que al menos habrían de tener con el nuevo régimen mejores relaciones de las que habían tenido con el anterior.

Gina Zabudovsky<sup>98</sup> entrega una radiografía bastante esclarecedora sobre cómo funcionaron las relaciones entre los empresarios y Estado en el sexenio alemanista. Ya no se trataba, al menos no explícitamente, de acomodar al hermano, al amigo, al compadre, para hacer un buen negocio. Ocurría, por supuesto, y quizá a una escala mayor y con capitales inimaginados por los revolucionarios del carrancismo, sin embargo, la política del alemanismo parece inclinarse a la introducción de una nueva clase política, que viene del sector empresarial<sup>99</sup>, y que desde el poder político comenzará a promover, de manera legal e institucional, intereses de empresas particulares. Este posicionamiento del sector empresarial fue vendido a través de los medios y el discurso oficial como una modernización que llevaría al país a la prosperidad. El nuevo discurso exaltará la industria privada y la libertad económica como las mejores opciones para el desarrollo nacional. Se inicia incluso toda una campaña a través de los medios de comunicación y los programas escolares para inculcar "la buena voluntad hacia la industria nacional y sus productos"<sup>100</sup>.

Para influir en la vida pública, además de los cargos en el gabinete presidencial, los empresarios tendrían a mano asociaciones civiles<sup>101</sup>, confederaciones patronales<sup>102</sup> y

---

<sup>97</sup> Octavio Rodríguez Araujo, "El henriquismo: última disidencia política organizada en México" en *Estudios Políticos*, 1981, vol. 1, no 3-4. pp. 109-110.

<sup>98</sup> Gina Zabudovsky, "Proposiciones para el estudio de las relaciones entre el Estado y empresarios durante el periodo presidencial de Miguel Alemán" en *Estudios políticos. Nueva Época*, vol. 3, enero-marzo 1984, número 1. pp. 22-27, vol. 3, enero-marzo 1984, número 1. pp. 22-27.

<sup>99</sup> Para periodos más recientes en los que se estudia el papel de los empresarios como funcionarios del Estado, el trabajo de Gerardo Esquivel llama a este fenómeno "captura política del Estado" y le atribuye la concentración de la riqueza y las grandes desigualdades en México. Ver, Gerardo Esquivel, *Desigualdad extrema en México: Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam, 2015.

<sup>100</sup> Gina Zabudovsky, "Proposiciones..." *op. cit.*, p. 24.

<sup>101</sup> Como la Asociación Mexicana de Banqueros o la Asociación Mexicana de Caminos. Zabudovsky, p. 22-24.

<sup>102</sup> Como la Concamin y la Concanaco. Zabudovsky, p. 23

concejos especiales formados por representantes gubernamentales y miembros de la iniciativa privada<sup>103</sup>. Estos últimos conocerían los proyectos de ley antes de que fueran enviados al Congreso, y tendrían la capacidad de influir en la redacción final, buscando siempre cuidar sus intereses. Creo que se puede afirmar que ya no estamos ante casos únicamente de corrupción administrativa, sino de corrupción política, en donde aquellos que buscan obtener un beneficio privado, actúan *a priori*. Son ellos quienes elaboran y aprueban las leyes. Irán dando forma a una estructura institucional pensada para servir a sus intereses, y eso es, considero, el pináculo del camino de la corrupción en México. Si en el cardenismo los sectores empresarial y financiero se sintieron relegados ante la manera en que el presidente privilegió a las masas, en el alemanismo las masas seguirán siendo parte central, pero sólo en el discurso. Irán perdiendo su fuerza y capacidad de acción y organización ante una clase política cada vez más especializada en comprar voluntades y pactar con quienes pudiesen afectar sus intereses.

El régimen preferirá desde entonces los medios pacíficos de coerción en lugar del terror (al que acudiría cuando sea indispensable, sin duda), lo cual supondría que incontables sumas de dinero fluyesen a través de canales formales e informales. Los acuerdos informales de beneficio mutuo tendrán un papel central en la estabilización política del régimen, institucionalizando así, no solo la corrupción política ya descrita, sino también la administrativa, con la que a través del amiguismo y los sobornos se irá haciendo una distribución desigual de beneficios económicos y políticos, que terminarán corroyendo la confianza de la población en el régimen<sup>104</sup>.

El trabajo biográfico que Claudia Fernández y Andrew Paxman hacen sobre Emilio Azcárraga<sup>105</sup>, el libro de Ryan Alexander y algunas fuentes primarias consultadas sobre la

---

<sup>103</sup> Como el Consejo Consultivo de la Política Económica y Fiscal creado en 1949. Zabludovsky p. 24.

<sup>104</sup> “Introduction” en Ryan M. Alexander, *Sons of the Mexican Revolution. Miguel Alemán and His Generation*, Albuquerque, Universidad de Nuevo México, 2016.

<sup>105</sup> Fernández, Claudia y Andrew Paxman, *El tigre: Emilio Azcárraga y su imperio* Televisa, México, Grijalbo, 2013.

corrupción en el sexenio de Miguel Alemán<sup>106</sup> confirman la dinámica antes descrita. Los niveles de enriquecimiento de altos funcionarios, empezando por el presidente, y la maquinaria corrupta inexpugnable son evidentes en esas obras. Quizá dos de los negocios que de manera más emblemática huelen a relaciones corruptas, son el negocio de la televisión en México, en el que, a decir de Fernández y Paxman, Miguel Alemán fue accionista encubierto, y el de las constructoras a las que se asignó la realización de grandes obras públicas y que forma parte de una investigación aún en curso.

## Conclusiones

Tras esta breve revisión de las leyes e instituciones anticorrupción en México, desde el inicio de su vida independiente hasta 1946, se pueden señalar algunas cuestiones puntuales. En primer lugar, se hace evidente que la corrupción ya era un fenómeno conocido en estas tierras desde momentos previos a 1824 en que se publica nuestra primera Constitución. Fue quizá la compleja realidad del México decimonónico, o la juventud del Estado mexicano, o ambas situaciones a la vez, lo que impidió el desarrollo de marcos jurídicos e institucionales con las atribuciones suficientes para prevenir y perseguir los actos corruptos por parte de funcionarios del Estado. Con todo, la consciencia de la necesidad de normar los actos de los funcionarios y responsabilizarlos de su desempeño en algún cargo público llevó a la promulgación de leyes que reflejan lo que al respecto se entendía y buscaba. Fueron esas leyes del siglo XIX antecedente directo de lo que más tarde en el proceso evolutivo de las instituciones del Estado, permitiría ir tipificando de manera detallada y con sanciones más específicas, los actos considerados corruptos por parte de funcionarios. Es preciso señalar, no obstante, que una característica común en la legislación revisada es la

---

<sup>106</sup> Específicamente hablo de *Revista Presente. Un semanario a la mexicana*, publicación semanal que existió entre julio de 1948 y marzo de 1949 bajo la dirección del periodista Jorge Piñó Sandoval, que parecía haber emprendido una cruzada para evidenciar la corrupción de Miguel Alemán y de sus allegados. Las críticas parecen haber sido duras y certeras, pues la publicación fue duramente hostigada hasta que desapareció y su director debió migrar a Argentina, buscando refugio de la persecución política de que fue objeto por la serie de denuncias hechas. Conseguí fotografiar casi la totalidad de los números antes del inicio de la contingencia, aunque no he terminado la revisión.

discrecionalidad con que altos funcionarios, como el presidente o los legisladores, podían decidir sobre el destino de funcionarios infractores. Otra característica de largo plazo en este periodo estudiado es la vaguedad con la que en muchos casos se definen los actos corrutos y las acciones a realizar por parte de las autoridades designadas para ese fin.

La coyuntura bélica -tanto interna como externa- de la primera década del siglo XX parece haber sido el escenario que permitió el florecimiento de una serie de conductas cuestionables, pero no ilegales en ese momento, sobre todo por parte de la milicia, y que generaron en un primer momento, dos percepciones que parecen haberse prolongado a lo largo del tiempo: que es válido aprovechar un cargo público para beneficio personal y que los funcionarios del Estado son inherentemente corruptos. Quien lee los debates del Congreso o las notas de prensa de ese periodo, se da cuenta de lo atemporal que resultan muchas de las ideas y actos expuestos. Las instituciones y normas anticorrupción que aparecieron en ese periodo reflejan el avance en la comprensión del fenómeno y en la necesidad de independencia de los órganos fiscalizadores, pero nuevamente, tal como ocurrió en el siglo previo, la poca fortaleza institucional, o la falta de experiencia del grupo en el poder, pudieron haber sido los factores que minaron los alcances de dichas instituciones y sus leyes.

La consolidación de los Sonorenses en el poder también supuso un cambio en las formas institucionales, que pretendieron, bajo ideas neoclásicas como las de Luis Montes de Oca<sup>107</sup>, perfeccionar al Estado a través de organismos con atribuciones bien delimitadas, que asegurasen la eficiencia estatal. Para ello, por supuesto, evitar el desvío o pérdida de recursos por la mala actuación de funcionarios, parecía imprescindible. Y sin embargo resulta paradójico que, de manera paralela a estas medidas, funcionarios de todos los niveles, incluyendo a varios presidentes de la República, fueron en algún momento sospechosos, al menos por parte de la opinión pública, de haber hecho uso ilegítimo de sus cargos, para beneficio personal o de sus allegados. La corrupción no parecía estar

---

<sup>107</sup> María Eugenia Romero Sotelo, *Los orígenes del neoliberalismo en México: La escuela austriaca*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 2016.

desarraigándose de la escena política, sino muy al contrario, estar creciendo y adaptándose a la sombra de las nuevas instituciones, torciendo sus ramas para crecer en los lindes de la legalidad, sin que fuese necesario dejar de usar la retórica revolucionaria para afianzar la legitimidad del Estado y sus instituciones, a pesar de sus deficiencias en lo que hace a la rectitud.

La madurez institucional del Estado mexicano posrevolucionario parece haber llegado aparejada a la corrupción política, es decir, aquella que no necesita violar la ley, porque la defraudación se ha hecho *a priori*, antes de la creación misma de las leyes. El posicionamiento del sector empresarial como parte de la élite política implicó el modelaje de instituciones estatales puestas al servicio de intereses privados. Bajo una perspectiva northiana, este proceso evolutivo de las instituciones en México reflejaría la prevalencia de la institucionalidad informal por encima de la formal. Para una mayor comprensión de cómo los jugadores<sup>108</sup>, en este caso los organismos empresariales, lograron moldear a partir de entonces las instituciones en las que se posicionaron como grupo, cuidando así de sus intereses corporativos, y menos de los intereses colectivos, como había sido mandado por la Constitución.

Estudiar la corrupción desde la historia económica sigue siendo una tarea pendiente cuyo cumplimiento abonaría, no sólo a la comprensión histórica del fenómeno, sino a la evidencia de que muchos de los actos corruptos que hoy se persiguen en la persona de diversos funcionarios y ex funcionarios del Estado, tienen su origen y explicación en momentos primigenios del Estado posrevolucionario. Podría incluso afirmarse que la corrupción, como una institución informal sólida y atemporal, ha resultado parte intrínseca del desarrollo del Estado en México, y parte fundamental de algunos de sus logros. Comprenderla en esa dimensión permitiría el diseño de estructuras jurídicas e

---

<sup>108</sup> Para North las instituciones son como las reglas de un juego y las organizaciones u organismos son los jugadores del mismo juego. Bajo esa lógica, las organizaciones se convierten en agentes del cambio institucional: determinan qué forma tomarán las instituciones. Ver Douglass C., North, *Instituciones... op. cit.*, Cap. I.

institucionales más eficaces para su prevención y su combate, si es que acaso eso fuese deseable para el Estado mexicano.

## Referencias

### Bibliografía

- Alexander, R. *Sons of the Mexican Revolution. Miguel Alemán and His Generation*, Albuquerque, Universidad de Nuevo México, 2016.
- Connolly, P., *El contratista de don Porfirio. Obras públicas, deuda y desarrollo desigual*, México, UAM-FCE, 1997.
- Dublán y Lozano, J. M., *Legislación Mexicana o Colección completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Tomo VI. México, 1876.
- Fernández, C. y Paxman, A., *El tigre: Emilio Azcárraga y su imperio* Televisa, México, Grijalbo, 2013
- Gamboa M. C., *Responsabilidades de los servidores públicos. Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2007.
- Lanz Cárdenas, J. T., *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Lomnitz, C. *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS-Porrúa, 2000.
- Masini, J. B., *Sonaba el limoncito. Álvaro Obregón y la prensa en el marco de su reelección y su asesinato (1927-28): los casos de El Universal y El Informador*, tesis doctoral en Historia, Instituto Mora, 2014

- Meyer, L., *Distopia mexicana. Perspectivas para una nueva transición*, México, Penguin Random House, 2017.
- North, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.
- Palacios, M., *Negocios, empresarios y entornos políticos en México, 1827-1958*, México, El Colegio de México, 2015.
- Romero Sotelo, M. E., *Los orígenes del neoliberalismo en México: La escuela austriaca*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 2016
- Rosenmüller, C. Stephan Ruderer (eds.), *Dádivas, dones y dineros. Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español a la modernidad*, Madrid, Iberoamericana, 2016.
- Solares Mendiola, M., *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 1994.

### **Hemerografía**

- Buchenau, J. “Poder político y corrupción en la Revolución Mexicana: el caso del general Álvaro Obregón” en Rosenmüller, C. Stephan Ruderer (eds.), *Dádivas, dones y dineros. Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español a la modernidad*, Madrid, Iberoamericana, 2016.
- Collado Herrera, M. C., “Chapultepec Heights: un negocio urbano en la Ciudad de México posrevolucionaria”, en *Antropología. Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia: Empresas y empresarios*. Núm. 72 Nueva Época (2003) octubre-diciembre, pp. 42-51.
- Cosío Villegas, D. “La crisis de México” en *Cuadernos Americanos*, abril, 1947.
- Esquivel, G., *Desigualdad extrema en México: Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam, 2015
- Gómez Estrada, J. A., “Elite de Estado y prácticas políticas. Una aproximación al estudio de la corrupción en México, 1920-1934” en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, no. 52, México, jul./dic. 2016.

- Guerrero, O. “El Departamento de Contraloría 1917-1933” en Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Control y Evaluación*, núm. 57/58, enero-junio, 1984.
- Hernández, A., “Militares y negocios en la revolución mexicana” en *Historia Mexicana*, vol. 34, núm. 2, octubre-diciembre, 1984, pp. 181-212.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Control y Evaluación*, núm. 57/58, enero-junio, 1984.
- Lane, K. “Corrupción y dominación colonial: el Gran Fraude de la Casa de la Moneda de Potosí de Potosí en 1649” en *Boletín de Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”* Tercera Serie, núm. 43, segundo semestre 2015, pp. 94-130.
- Lorenzo Río, M., “De juego prohibido a negocio afortunado. Empresarios y políticos hacia una gestión pública de las loterías en México, 1915-1933” en *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, número 60, julio-diciembre 2014, Zamora, El Colegio Mexiquense.
- Montes de Oca, L., “Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación” en Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Control y Evaluación*, núm. 57/58, enero-junio, 1984, pp. 309-316.
- Méndez, D., “En los bordes de la corrupción: análisis de la conformación, funcionamiento y expropiación de la Compañía Azucarera del Mante (1930-1939)” en *Región y sociedad* vol.27 no.62 Hermosillo ene./abr. 2015
- Mijares, M., “VI. Juan Andreu Almazán y la Compañía Constructora Anáhuac. Negocios y política durante la posrevolución (1927-1932)” en Marco Palacios, *Negocios, empresarios y entornos políticos en México, 1827-1958*, México, El Colegio de México, 2015 pp. 229-261.
- Nava Negrete, A. “Los delitos oficiales” en *Revista Mexicana de Derecho Penal. Órgano Oficial de la Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales*, núm. 41, noviembre de 1964.

- Pani, “El nuevo Departamento de Contraloría y la Moralización Administrativa” en Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Control y Evaluación*, núm. 57/58, enero-junio, 1984, pp. 276-278.
- Reyes Rodríguez, A., “La corrupción en los gobiernos locales del México porfiriano. El caso de un gobernante honrado” en Rosenmüller, C. Stephan Ruderer (eds.), *Dádivas, dones y dineros. Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español a la modernidad*, Madrid, Iberoamericana, 2016.
- Rodríguez Araujo, O., “El henriquismo: última disidencia política organizada en México” en *Estudios Políticos*, 1981, vol. 1, no 3-4. pp. 109-110
- Romero Flores, J., *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México INEHRM, 2014
- Sánchez González, J. J., “La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio” en *Revista de Administración Pública*, Volumen XLVI, No. 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pp. 13-44.
- Uthoff, “EL Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932. Una aproximación” en *Secuencia* núm. 74, mayo-agosto 2009, pp. 81-101.
- Zabludovsky, G., “Proposiciones para el estudio de las relaciones entre el Estado y empresarios durante el periodo presidencial de Miguel Alemán” en *Estudios políticos. Nueva Época*, vol. 3, enero-marzo 1984, número 1. pp. 22-27, vol. 3, enero-marzo 1984, número 1. pp. 22-27

### **Documentos primarios**

- Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común, y para toda la República sobre delitos contra la Federación, 1871*
- Constitución Política de la República Mexicana, 1857*

*Decreto por el cual se fijan las disposiciones a que se sujetará la liquidación de las cuentas ilíquidas de la época de Huerta y del periodo preconstitucional, 1927*

*Decreto que modifica la Ley de Secretarías de Estado, suprimiendo el Departamento de Contraloría, 1932*

*Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, 1926*

*Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, 1940*

*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1946*

*Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, 1926*

*Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, 1932*

*Ley sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, 1870*

*Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836*

*Revista Presente. Un semanario a la mexicana, 1948-1949*