

613

2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EFFECTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y EL PAPEL DE LA U.N.A.M. EN EL COMBATE DE LA CORRUPCION

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA GABRIELA RIVERA LARA

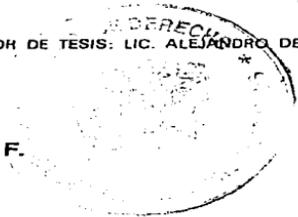
DIRECTOR DE TESIS: LIC. ALEJANDRO DELINT GARCIA



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

JUNIO DE 1997





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA

No. L/25/97

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

La pasante de la licenciatura en Derecho RIVERA LARA GABRIELA, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registré el Tema intitulado:

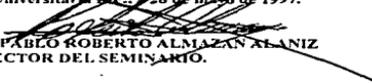
" EFECTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y EL PAPEL DE LA U.N.A.M. EN EL COMBATE DE LA CORRUPCION ", asignándose como asesor de la tesis al LIC. ALEJANDRO DELINT GARCIA.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".
Cd. Universitario C., 28 de mayo de 1997.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

Merg'

México, D. F. a 21 de enero de 1997

LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA DE LA FACULTAD DE
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO.

Estimado Sr. Director:

Por este conducto, me permito poner a su amable consideración el trabajo de tesis profesional intitulado "EFECTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y EL PAPEL DE LA U. N. A. M. EN EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN", elaborado por la **C. GABRIELA RIVERA LARA**, en este H. Seminario a su muy digno cargo, con la asesoría del maestro Señor Licenciado **VICTOR LARA TREVINO**, y la coadyuvancia del susento.

Debo destacar que por lo que a mi coadyuvancia respecta, dicho trabajo reúne los requisitos de los de su especie, estando totalmente concluido a mi satisfacción, sin embargo y desde luego lo pongo a su consideración y la del asesor de tesis, para los efectos de su revisión y en su caso la aprobación correspondiente.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo reiterándole mi más alta consideración, admiración, respeto y afecto.

ATENTAMENTE.

LIC. ALEJANDRO DELINT GARCÍA.

México, D.F. a 21 de mayo de 1997.



**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURÍDICA.
P R E S E N T E .**

Estimado Señor Director:

De conformidad con el oficio de fecha 20 de febrero del año en curso, el que suscribe hizo algunas observaciones al trabajo de investigación de la alumna Gabriela Rivera Lara, denominado "EFECTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y EL PAPEL DE LA U.N.A.M. EN EL COMBATE DE LA CORRUPCION".

Por lo que me permito informarle que las correcciones aludidas fueron debidamente subsanadas por la pasante Rivera Lara, en consecuencia, a mi juicio, el trabajo de investigación está debidamente integrado para continuar con los trámites de titulación.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo y reiterarle las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE

DR. CARLOS E. QUINTANA ROLDAN
Profesor de la Facultad de Derecho

C.C.P. Srta. Ma. Elsa Luján Rosas. - Para su conocimiento.

GRACIAS:

*A Dios,
por la oportunidad
de llegar hasta este momento.*

*A mis Padres, por el amor,
apoyo y comprensión que
me han dado durante
toda mi vida.*

CONTENIDO

EFFECTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y EL PAPEL DE LA U.N.A.M. EN EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN

PROLOGO	I
INTRODUCCION	II

CAPITULO 1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS DE LA CORRUPCIÓN EN MEXICO.

1.1 ETAPA PREHISPANICA	2
PUEBLO MAYA	4
PUEBLO AZTECA	5
CULTURA NAHUATL	8
1.2 ETAPA COLONIAL (1521-1810)	9
JUICIO DE RESIDENCIA	13
LA VISITA	17
1.3 MEXICO INDEPENDIENTE (1812-1910)	20
CONSTITUCION DE 1812	21
CONSTITUCION DE 1814	23
CONSTITUCION DE 1824	24
CONSTITUCION DE 1857	26
CONSTITUCION DE 1917	28

CAPITULO 2. MARCO CONCEPTUAL DE LA CORRUPCION 29

2.1 CONCEPTO DE CORRUPCION	30
2.2 TIPOS DE CORRUPCION	33
CARACTERISTICAS DE LA CORRUPCION	37
2.3 FACTORES QUE PROPICIAN LA CORRUPCION	39
2.4 CONSECUENCIAS	48

<u>CAPITULO 3. REGIMEN JURIDICO RELATIVO A LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</u>	53
3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917	55
3.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	71
RELACION ENTRE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	87
3.3 CÓDIGO PENAL	93
3.4 CÓDIGO CIVIL	96
<u>CAPITULO 4. EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN</u>	98
4.1 CORRUPCIÓN EN LA ETAPA POST-REVOLUCIONARIA	99
4.2 OBJETO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	104
4.3 LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO COMO INSTITUCIÓN EDUCATIVA	108
4.4 LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO COMO CASA DE CULTURA	112
4.5 UNIVERSIDAD, POLÍTICA Y BUROCRACIA	115
4.6 ÉTICA Y MORAL CONTRA CORRUPCIÓN	118
<u>CONCLUSIONES</u>	126
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	130

PROLOGO

Uno de los problemas que más afecta y preocupa a las sociedades contemporáneas es el avance desmedido de "la Corrupción", la cual a medida que pasa el tiempo y se experimentan transformaciones en los entornos económicos, políticos y sociales ha dejado de ser una serie de hechos aislados de poder, rebasando las fronteras de los países afectando mediatamente o inmediatamente a todos sus integrantes sin importar su posición geográfica o grado de desarrollo.

Todo acto corrupto es una manifestación contraria al principio de organización social; así vemos que cuando el hombre decidió vivir en sociedad, lo hizo así para alcanzar ideales de orden, seguridad y defensa, lo hizo con plena conciencia de que ya no iba a imperar el interés individual por encima de la voluntad colectiva.

Es hora de actuar contra del problema que ha ido consumiendo la credibilidad de los gobernados en los planes y programas del gobierno, de castigar severamente a todo aquel que sea sorprendido fomentando o practicando la corrupción en cualquiera de sus modalidades aplicándose el razonamiento de que "de nada sirve una ley por muy estricta que esta sea, si los destinatarios de la misma no están dispuestos a actuar apegados a la misma".

Es indispensable lograr un consenso social sobre el concepto de la corrupción, tener una legislación conocida y aceptada por todos para motivar la participación ciudadana en contra del multicitado fenómeno; lo anterior, basado en la urgencia de entender que tenemos derecho y obligación de exigir de quienes nos gobiernan y de nosotros mismos una cultura de ética pública.

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como tema central “La Corrupción Administrativa”. misma que ha sido omnipresente a través de la historia y que no es privativa de nuestro país sino de carácter universal e internacional.

En virtud de este panorama histórico, en cada época se han regulado las actividades de los servidores públicos como una medida preventiva contra los abusos de quienes representan la autoridad.

Cinco son las etapas en las que podemos fraccionar nuestro estudio: dentro de la Época Prehispánica, estudiaremos desde el nacimiento de la autoridad hasta como fueron controladas las funciones de los servidores públicos por los pueblos Mayas, Aztecas y Náhuatl. En la Época Colonial podremos ver como se aplicó un mayor número de leyes por parte de los conquistadores, así como la aparición del Juicio de Residencia y la Visita como los antecedentes directos de las responsabilidades de los funcionarios públicos. En la Época Independiente, estudiaremos las diferentes Constituciones que han estado vigentes en lo que se refiere a la materia hasta la Época Actual.

La Corrupción materia de este trabajo es aquella que se refiere a la conducta, acto u omisión, por medio de la cual un Servidor Público guía el uso de sus funciones hacia la obtención de beneficios particulares, no necesariamente personales, en contravención de las disposiciones legales o del interés común.

Diversas son las causas que originan la corrupción, pues mientras unos opinan que la multiplicidad de leyes, la legitimidad social del lucro y el menosprecio a la legalidad la propician, otros dicen que son la institucionalidad, la centralización del poder, la falta de publicidad veraz o la inestabilidad económica.

El establecimiento de un régimen de Servidores Públicos ha estado latente a través del tiempo en nuestro país, pues la aspiración de los mexicanos en el sentido de castigar los abusos cometidos por los estos a diversos niveles, se ha reflejado desde la Colonia donde se investigaba y sancionaba por una responsabilidad de tipo universal hasta nuestros tiempos, donde se sanciona por diferentes tipos de responsabilidades como lo son las civiles, administrativas, políticas y penales.

Una de las principales tareas de la Universidad debe ser, percibir la realidad, criticarla y actuar en su transformación. Así tenemos pues, que en la lucha contra la corrupción necesariamente tendrá que haber una batalla cultural y valórica donde la Universidad debe jugar un papel trascendental.

1.

Antecedentes históricos y legislativos de la Corrupción en México.

Es imposible comprender el presente y tratar de remediarlo sin tomar en cuenta los antecedentes originados en el pasado. Así pues, para situar al fenómeno de la corrupción dentro del servicio público, debemos estudiar los inicios de la cultura y tradiciones de nuestro país, tener una idea de los conceptos básicos y de la evolución que, a lo largo del tiempo han tenido las instituciones a fin de poseer una visión clara de tales cuestiones, para aprovechar así las experiencias pasadas en la solución de problemas del presente.

La corrupción ha estado presente en todas las etapas de la historia en actos que fluctúan, desde la "dádiva de agradecimiento" que recibe el funcionario público al pasar por alto sus funciones, hasta el "hurto al erario federal" para beneficio personal.

1.1 Etapa Prehispánica

Para hablar de la corrupción político-administrativa, necesitamos ubicarnos en el punto donde se origina ésta: La Autoridad.- Durante los orígenes de las sociedades se va destacando un líder que observa se cumplan los lineamientos internos y externos.

Se dieron diversas formas para adquirir esta responsabilidad y algunas siguen vigentes hasta nuestros días: Ganarla por elección popular, sorteo, torneo, recibirla por antigüedad, sucesión directa, acuerdo o mandato superior.

Una vez que se define quién va a ostentar la Autoridad, ésta podía delegar cargos menores a otras personas, dando origen a lo que conocemos como "funcionarios públicos".

Muchas culturas fundaron su desarrollo en la Teocracia, por lo que es importante observar la influencia moral que tiene la Religión sobre casi todas las sociedades.

Con el desarrollo de la sociedad y la pérdida o disminución paulatina del temor a lo sagrado, se hizo indispensable la existencia de una institución, que organizara los asuntos de un mosaico de grupos sociales y ya no sólo de una célula familiar.

En la cultura imperante, antes de la conquista, existía la unión indisoluble entre Autoridad y Religión siendo dos las características comunes de esta sociedad:

- La legitimidad del poder establecido, fundada en el carácter divino de la estructura gobernante.
- La sumisión incondicional, coexistente entre los gobernados y los gobernantes, por la convicción de que ambos tenían un ideal compartido.

Pocos son los datos que se tienen del Derecho antes de la llegada de los españoles, pero se conocen algunos sobre tres de los pueblos sobresalientes a la llegada de aquéllos.

Pueblo Maya

En este pueblo la aplicación de las leyes (principalmente las penales), era muy severa. Los Batabs o Caciques, tenían a su cargo la función de juzgar a los funcionarios del Imperio, aplicando como castigos principales:

- **Pena de muerte.**- Reservada para los adúlteros, homicidas incendiarios, raptos y corruptores de doncellas.
- **Esclavitud.**- Reservada para los ladrones. Si se encontraba que el autor del robo era un señor principal se le labraba el rostro desde la barbilla hasta la frente.¹

¹Castellanos Tena, Fernando "Lineamientos Elementales de Derecho Penal". México. Porrúa, 1989, p. 40

Pueblo Azteca

A la llegada de los españoles este era el pueblo militarmente dominante: dos las instituciones que protegían a la sociedad azteca:

- **La Religión.-** Penetraba en todos los aspectos de la vida del pueblo sometiendo todo aspecto a la obediencia religiosa.
- **La Tribu.-** La sociedad azteca existía para beneficio de la tribu y de cada uno de sus miembros, debiendo contribuir a la conservación del orden en la comunidad.

Según el investigador Carlos H. Alva, los delitos en el pueblo azteca se clasificaban de la siguiente forma:

- “Contra la seguridad del imperio.
- Contra la moral pública,
- Contra el orden de las familias.
- Los cometidos en estado de guerra,
- Contra la libertad y seguridad de las personas,
- Usurpación de funciones,
- Uso indebido de insignias,
- Contra la vida e integridad corporal de las personas ,
- Sexuales,
- Contra las personas en su patrimonio,
- Los cometidos por funcionarios”.²

Si en el ejercicio de sus funciones o impartición de justicia, los servidores públicos cometían delitos, eran castigados severamente; como agravantes de estos delitos tenemos la juventud, la nobleza y la profesión militar; de tal manera que al que cometía peculado se le imponía la Pena de Muerte y Confiscación de Bienes.

²Alva, Carlos. “Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo”. México: INTN, 1949, p. 49

Los Servidores Públicos regían la impartición de justicia basados en el principio divino que reza de la siguiente manera: "Los dones y dádivas ciegan los ojos de los sabios y mudan las palabras y sentencias de los justos".³

Los aztecas tenían una rígida selección de funcionarios públicos y ponían un especial cuidado en que los aspirantes fueran:

- Nobles
- Ricos
- Ejercitados en casos de guerra
- Personas de buenas costumbres
- Educados en los monasterios del Calmecac
- Prudentes
- No alcohólicos
- Insobornables

A estas personas se les encargaba que hicieran justicia, oyendo a ambas partes, considerando muy bien la causa de los unos y los otros, buscando dar a cada uno lo suyo, procurando equidad en sus criterios.

Los aztecas tomaban algunas medidas para evitar la corrupción:

- Permanecer todo el día en los tribunales.
- Aplicación de penas capitales contra los prevaricadores de justicia, la cual oscilaba desde una amonestación por parte de sus compañeros, hasta la muerte. Para determinar la pena a aplicar se consideraba la magnitud de la falta y en cualquiera de los casos se aplicaba la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar algún otro en el futuro: en caso de que el funcionario fuera alcohólico se le tranquilaba y se derrumbaba su casa. Como un dato especial añado, que la demora injustificada en la impartición de justicia, los cohechos y falta de imparcialidad, eran punibles con la pena de muerte.

³Herrera Pérez, Agustín. "Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos" México: Carsa, 1991. p. 15

- Observar puntualidad en las ejecuciones. La Asamblea General de todos los magistrados se llevaba a cabo cada 80 días para terminar las causas pendientes y evitar la lentitud en los juicios.
- Vigilancia del soberano. Se tenían juntas en presencia del soberano.⁴

El pueblo azteca nos muestra un claro ejemplo de un pueblo avanzado, en el aspecto de las responsabilidades que se adquirían, al formar parte de las autoridades que conformaban al Estado.

Lo que mantuvo al imperio fue su legitimidad, entendiéndose ésta como el grado de aceptación y reconocimiento, que como autoridad tenía para obligar a los ciudadanos.

Un aspecto que debe resaltar, es el relativo a que en la época prehispánica se utilizaban penas que son el antecedente directo de las sanciones que se imponen en la Ley Federal de Responsabilidades vigente.

⁴Clavijero, Francisco Javier "Historia Antigua de México". México Porrúa, 1982, p. 57

Cultura Náhuatl

Esta cultura establecía a la familia como una autoridad, en la que el padre y la madre jugaron un papel central en la educación y orientación de la conducta de sus hijos; sin embargo esta autoridad duraba muy poco (quizá hasta los seis o nueve años), es decir hasta cuando ingresaban al Calmecac o al Telpochcalli, que eran dos instituciones de carácter público que se encargaban de la educación y formación de la juventud.

En la Hacienda Pública, la máxima autoridad era el Cihuacóatl, quien llevaba el control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública y cuidaba de su distribución y buen empleo. Contaba con autoridad propia, por lo que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues estos debían dedicarse a lo que de antemano, y por bien público, estaba determinado.

Del Cihuacóatl dependían el Calpixqui Mayor, quien era el recolector de los Calpixque Menores, también llevaba las cuentas en el libro respectivo (Control General).⁵

Respecto al control de la actuación de los Calpixque, cabe señalar que si incurrían en malos manejos en la recaudación de tributos, se les imponía prisión, o se les condenaba a muerte; además, sus bienes se aplicaban al Rey y su mujer e hijos eran echados de su casa.

⁵Herrera Pérez, Agustín. *Ob. cit.*, p. 20

1.2 Etapa Colonial (1521-1810)

Esta época comprende desde la llegada de los españoles al Continente Americano y específicamente de la creación de la Nueva España a la Guerra de Independencia de 1810.

La organización política inmediata a la llegada de los españoles, fue la llevada por los propios conquistadores, quienes por su ambición establecieron gobernaciones e hicieron repartimiento de indios.

Urgido por la conveniencia de legitimar su incursión y acciones en territorio mexicano, Cortés estableció como forma de gobierno "El Cabildo".

Pronto los Reyes Católicos, conscientes del esquema adoptado, intervinieron directamente en sus colonias para regular la administración y el poder político, que de otra forma, podría verse amenazado por la ambición de los conquistadores y después por los colonizadores.

Es así como en 1535 la Nueva España, ya contaba con una Administración de su Hacienda Pública, teniendo como características las siguientes:

- La unidad del objeto.- El Rey encarnaba al Estado y por lo tanto a él le correspondía la propiedad de los bienes del territorio. A esto se le conocía como Hacienda Real y estaba acorde con el criterio jurídico de esa época, el cual le cedía al Rey un poder absoluto en lo relativo al fisco.

- **Los Oficiales Reales.-** Estos fueron los funcionarios típicos de la Hacienda en las Indias y era el nombre genérico que comprendía a los contadores, tesoreros, proveedores, pagadores y vendedores. Eran las personas que administraban las cajas reales, los cuales no tenían ninguna dependencia ni con los Virreyes, ni con los gobernadores, pues sus relaciones eran directas con el poder central (Rey, Consejo de Indias o con La Casa de Contratación de Sevilla), y solo mantenían entre sí las relaciones necesarias para una buena administración, pero siempre en un plano de igualdad jerárquica.

Los Oficiales Reales eran nombrados por el Rey a propuesta del Consejo de Indias; eran personas que por su conducta ofrecían garantía de honradez y fueron considerados como burocracia profesional.

Dos eran sus derechos: recibir una retribución económica a cambio de la prestación de sus servicios y la inamovilidad de su oficio, excepto por pena que lo separara de él.

Sus obligaciones podían reducirse a una sola que era la de cumplir las ordenanzas, instrucciones, cédulas reales y, en general, todas las disposiciones dadas para las Indias, que se les entregaban para la buena administración de su oficio. Si incurrían en irregularidades, tales como, robar algo de la caja a su cargo o cometían peculado, se les castigaba hasta con pena de muerte.

- **Actuación Colegiada.-** Fue algo de lo más destacado de su sistema administrativo, ya que como se mencionó en el punto anterior, no había sometimiento de unos a otros sino buenas relaciones de igualdad que contribuían al sano desarrollo de sus actividades de cada uno.

- **Homogeneidad del sistema.**- Toda actividad legislativa requerida para el desarrollo de la organización financiera tuvo su origen en la Corona, así pues toda disposición expedida por un órgano de gobierno en la administración de la colonia necesitaba ser confirmada por el Rey, lo que provocaba uniformidad en la organización administrativa de la Hacienda Pública.
- **Originalidad.**- Esta se daba en virtud de la importancia financiera de las colonias españolas, y consistía en que todo el sistema fiscal en general o en su mayor parte, provenía de Castilla; pero el ingreso importante era el de los tributos que procedían de los sistemas financieros indígenas de las colonias, los cuales, estaban administrados directamente por funcionarios de la corona como eran los Oficiales Reales.

En un análisis breve de los órganos superiores de la Administración Central, podemos ver que en los perfiles de sus integrantes:

- Se veía al *Rey* como un señor absoluto que tenía facultades omnímodas en lo relativo a la Hacienda, fijando el sistema de explotación minera, señalando las granjerías reales y estableciendo los impuestos que estimara convenientes.
- Al *Consejo de Indias* se le encomendaban dos atribuciones fundamentales; la primera era velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y la segunda fiscalizar la actuación de los Oficiales Reales. Con relación a la primera de las atribuciones debían reunirse cada semana para platicar y pensar en qué cosas podía ser servida la Hacienda; y en cuanto a la segunda existían dos vías: la inspección directa y la revisión de los libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar.

- La *Casa de Contratación de Sevilla* fue creada por cédula real del 20 de enero de 1503, organismo rector del comercio peninsular con las Indias, y como una institución del Gobierno con atribuciones políticas y singularmente en el orden fiscal, encargada de exhortar a los oficiales de las Indias que se extralimitaban o cometían faltas.

En esa época el control de la Hacienda Pública se llevaba a cabo por medio de numerosas medidas, tales como fianzas, juramentos, inventarios, libros, llaves, rendición de cuentas y pesquisas. También se usaron dos procedimientos que trataré específicamente por su naturaleza e importancia ya que son el antecedente directo de las responsabilidades: El Juicio de Residencia y La Visita.

Juicio de Residencia

Este juicio resultó ser uno de los instrumentos más eficaces para el control de servidores públicos en los terrenos conquistados por los españoles: pues "era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo".⁶

Su objeto era asegurar el recto cumplimiento de los deberes de los servidores públicos y evitar cualquier abuso por parte de los funcionarios.

La Corona y los gobernados tenían mucho interés en que esta medida se aplicara ya que les ofrecía la oportunidad de denunciar los abusos o errores que se cometían.

El Juicio de Residencia se reguló por las leyes de Indias las cuales indicaban que la designación del Juez de Residencia dependía de la importancia o cargo del residenciado; dicho Juez tenía amplia facultad para investigar.

La ley XXXII indicaba que: "Los jueces de residencia procuren averiguar los buenos y malos procedimientos de los residenciados y que procederán con prudencia, sagacidad y cristiandad cuando requiere la investigación de semejantes casos".⁷

El Juicio de Residencia se aplicó, en los primeros años de la conquista, a funcionarios de alto rango como Virreyes y Gobernadores, después se usó contra funcionarios de menor jerarquía tales como, oidores, alcaldes, corregidores etc.⁸

⁶Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos". México Chávez, 1994, p. 13

⁷Herrera Pérez, Agustín. *Op. cit.*, p. 57

⁸Arce Bravo, Enrique J. "Sociedad Burocracia y Corrupción". México. Pensamiento Nuevo, 1987, p. 51

La materia sobre la cual versaba el Juicio de Residencia se refería a la vida del funcionario y el desempeño de sus funciones administrativas y judiciales.

En cuanto al procedimiento que se seguía, la forma normal de iniciar el Juicio de Residencia era cuando se entregaba el cargo al sucesor, pero como excepción, el Virrey o Presidente de la Audiencia, podían mandarlo pedir en cualquier época, dando cuenta de ello al Consejo de Indias.

El Juicio de Residencia se solventaba en dos partes:

- **Secreta.** El Juez averiguaba de oficio la conducta de uno o más funcionarios.
- **Pública.** Se recibían demandas que interponían los particulares para obtener la satisfacción de sus agravios.

La etapa pública comenzaba con la publicidad del inicio del Juicio citado, pregonando los edictos en los lugares circunvecinos al sitio donde laboraba el residenciado; así se enteraban, para comparecer, aquéllos que querían presentar cargos contra dicha persona.

Continuaba el procedimiento del Juicio con los cargos de los particulares, las demandas públicas, resultado de las pesquisas secretas a las cuales eran sujetos los funcionarios de la administración.

Los pasos generales que integraban el Juicio en su etapa pública eran:

- Presentación de demandas.
- Traslado al demandado.
- Escritos de contestación, réplica y dúplica.
- Presentación de Testigos.
- Periodo de pruebas.
- Sentencia.⁹

⁹Herrera Pérez, Agustín. Ob. cit., p. 63

En cuanto al lugar donde se llevaba el juicio, la ley XXXVII de la recopilación de las Leyes de Indias, disponía que los residienciados permanecieran en la ciudad, villa o lugar principal de la provincia donde hubieran ejercido su oficio.

La duración del juicio dependía del tipo de personas y el oficio que desempeñaban. La ley XXIX, disponía que el término para tomar la residencia a presidentes, oidores, alcaldes mayores y sus tenientes, fuera de sesenta días contados desde la publicación de los edictos.

El artículo V de la Real Cédula de 1799, dispuso que a los corregidores, alcaldes mayores y subdelegados, se les tomara la residencia y que el término debía quedar fenecido en cuatro meses. La ley I dictada por el Rey Carlos II en 1667, dispuso que el procedimiento debía sustanciarse en seis meses, que van desde la notificación hasta la sentencia definitiva.

Finalmente las Leyes de Indias establecían las sanciones que debían imponerse a los infractores, las cuales variaban según la gravedad de la transgresión cometida; por ejemplo confiscación de bienes, prisión, multa, pena corporal, cobertura del importe total del déficit, etc.

De ser hallado inocente el residienciado se le dictaba una sentencia absolutoria restituyéndosele en sus funciones pues la suspensión del empleo duraba hasta el fallo definitivo de la instancia.

Dictada la sentencia, existían dos medios para impugnarla:

- Recurso de Suplicación.- Operaba sólo en casos de pena corporal.
- Recurso de Apelación.- Procedía sólo en casos de condenaciones mayores a los 3000 maravedíes.¹⁰

¹⁰ Maravadie.- Moneda española conocida como cobre, la cual valía la trigésima cuarta parte del real de vellón. Larousse Ilustrado, 1995

La sentencia dictada por el Consejo de Indias en el recurso de apelación, tenía como finalidad resolver en definitiva la causa, absolviendo de los cargos o modificando las condenaciones.

El hecho de que un funcionario público estuviera sujeto a Juicio de Residencia, no significaba que fuera culpable de haber cometido un hecho delictuoso, por el contrario, si las personas salían sin ninguna responsabilidad de dicho juicio, era un motivo de honor y satisfacción para ellos, por lo que este Juicio no era visto con desagrado.

En aquella época, existió un interés y un equilibrio entre el Estado Español, sus funcionarios y el pueblo, los cuales hicieron de este Juicio una verdadera institución popular, que en su época sirvió para evitar, en lo posible, los males propios de una administración compleja, que actuaba lejos de los órganos competentes originarios.

La Visita

Fue el segundo mecanismo de control de la Corona, para vigilar la actuación de funcionarios e impedir abusos de poder y la impunidad de quienes no tenían conciencia de su deber.

La Visita era una inspección administrativa de carácter secreto, para verificar la actuación de todo un virreinato u órgano administrativo. Era ordenada por jerarcas cercanos al Rey y se llevaba a cabo mientras ejercía sus funciones quien era investigado.

El motivo más común para ordenar su realización era la noticia de abusos y excesos importantes.

La elección del visitador la hacía el Monarca, asesorado por el Consejo de Indias. Por la importancia de la misión a realizar, la persona elegida era consultada y tenía la posibilidad de renunciar.

El visitador recibía las comisiones que contenían los poderes necesarios para desempeñar su oficio, límite de su competencia, información sobre denuncias y quejas llegadas al Consejo de Indias. Se le fijaba el salario y podía consultar al Consejo de Hacienda y a la Casa de Contratación de Sevilla, para recabar toda clase de información, su jurisdicción abarcaba todas las autoridades del territorio, incluyendo a los virreyes.

Una vez que las autoridades de la Corona decidían la realización de la Visita, se procuraba guardar el secreto y actuar con rapidez, a fin de evitar que los excesos y abusos de los funcionarios fueran encubiertos.

El visitador era recibido solemnemente por su investidura y una vez que quedaba debidamente instalado, se publicaba de viva voz y por edicto la Visita, enviando copia del edicto a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos.

Publicados los edictos, existía la posibilidad de la recusación a cargo del visitador, la cual consistía en que no se podía hacer cargo del procedimiento, si era conocido de la persona visitada.

Notificado el visitado comparecía ante el juez, quien daba inicio a la revisión de las demandas que se habían presentado por particulares.

Toda la información obtenida por el juez era secreta y se adquiría por medio de denuncias, interrogatorios y revisión de libros de cajas reales.

Se proseguía con los cargos y descargos que el visitador hacía, deslindando aquellos que podían ser comunes a todos los miembros del organismo visitado y los cargos particulares para cada funcionario. A partir de la notificación de cargos, el visitado contaba con un plazo de 10 días, para responder con sus descargos los cuales debían ser detallados y presentar sus testigos quienes eran extensamente interrogados.

Entre los cargos más significativos estaban los de dilación de las causas y parcialidad de los jueces, lo que a la fecha es un problema en esta materia.

El Juez estaba facultado para suspender o desterrar al visitado, aun sin la sentencia definitiva del Consejo; esto era posible si se llegaba a la conclusión de que existían causas graves imputables al funcionario.

Otra facultad del visitador era cobrar las cantidades recaudadas por la Hacienda y ejecutar los bienes adquiridos ilegalmente por los oidores de la Hacienda u otros ministros.

Para finalizar el procedimiento, el visitador dictaba el auto de conclusión de la visita y procedía a redactar un memorial ajustado, el cual era un resumen que se enviaba al Consejo de Indias. Cuando este era recibido por el Consejo de Indias, se procedía a la vista de la visita. Es importante señalar que el Consejo de Indias, solo conocía de visitas efectuadas a virreyes, presidentes, oidores, oficiales de los tribunales de cuenta y oficiales de la hacienda.

El expediente de la visita era revisado por el fiscal del Consejo, después de su análisis, pasaba a la sala que designara el presidente del mismo organismo, para que se dictara sentencia, imponiéndose multas de diversa cuantía, suspensiones e inhabilitaciones temporales o permanentes del oficio.

Dictada la sentencia por la sala correspondiente del Consejo, se remitía a las Indias para su ejecución. La sentencia era notificada al visitado y se hacía pública para el conocimiento colectivo.

Existía el Recurso de Suplicación en contra de sentencias del Consejo de Indias, pero solo se admitió en los casos de privación permanente del oficio o de pena corporal. Posteriormente se suprimió completamente el uso de dicho recurso.

1.3 México Independiente (1812-1910)

Es evidente la importancia del Juicio de Residencia y la Visita pues como ha quedado señalado, eran un verdadero instrumento de amparo y protección de las personas y cosas.

La Residencia, como instrumento para exigir la responsabilidad de funcionarios públicos, fue recogida por las Cortes Gaditanas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. Aunque le dieron el nombre de Juicio de Responsabilidad, fue consecuencia de la Residencia. Tal ha sido su importancia, que se constitucionalizó en España y en sus colonias (España, en la Constitución de 1812. México, en sus Constituciones de 1814, 1824, 1854 y 1917).

Constitución de 1812

En el artículo 261, Sección sexta, esta Constitución facultó al Supremo Tribunal para que conociese la Residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.¹¹

Los sujetos de Residencia, de acuerdo a esta Constitución eran los miembros del Poder Ejecutivo, los Secretarios de Despacho (art. 226), los Diputados y todo empleado público (art. 261).

El motivo de la Residencia en la época Independiente, continuaba siendo universal e ilimitado. Dentro del contexto de la constitucionalidad, la materia primordial del juicio era toda clase de infracción a la Ley Suprema o demás leyes, haciendo responsable directa y personalmente al presunto infractor.

Posteriormente hablaré de la Residencia en la Doctrina Moderna, en la que se distinguen cuatro tipos de responsabilidad de los servidores públicos: civil, penal, administrativa y política.

Los derechos de las personas fueron recogidos por la Constitución de 1812, y en su reglamentación figuran varios decretos como el del 24 de marzo de 1813, que son las Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los Empleados Públicos, cuando falten al buen desempeño de sus oficios. El Capítulo II, Artículo 2, sanciona al empleado público que prevaricase por soborno o cohecho, con la destitución de su empleo, inhabilitación permanente y resarcimiento de los perjuicios.

El juicio iniciaba con la suspensión provisional y automática del presunto responsable, en casos menores se instrúa el expediente y si ameritaba se procedía a la suspensión y desafuero para dictar la Declaración de Residencia.

¹¹Instituto de Investigaciones Jurídicas Qb. cit., p. 33

La Declaración de Residencia se daba cuando había lugar a la formación de causa y, en su caso la resolución definitiva. Las resoluciones podían ser anulatorias de los actos contrarios al orden constitucional o de efectos de responsabilidad propiamente.

Fincada la responsabilidad, la suspensión provisional se convertía en definitiva y se inhabilitaba de manera absoluta, para el desempeño de cualquier cargo público.

Constitución de 1814

Esta fue la primera Constitución de nuestro país misma que fue publicada en Apatzingán Michoacán, el 22 de octubre de 1814, con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, misma que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el Juicio de Residencia.

En ese tiempo el Artículo 212 instituyó al Tribunal de Residencia, el cual era formado por siete jueces seleccionados a la suerte por el Supremo Congreso y debía ser uno por cada provincia.

Este decreto Constitucional señalaba, que debían sujetarse al Juicio de Residencia los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia y todo empleado público y daba un plazo de tres meses para concluir su ejecución ya que si no terminaba en ese lapso se absolvía a quien estuviera implicado en el caso.

Constitución de 1824

Esta Carta Magna, fue suscrita en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824 y estableció lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, aunque no se estableció un capítulo específico para este particular.

En ésta se encontraban sujetos al Juicio de Responsabilidad:

- El Presidente. Por los delitos de traición contra la Independencia Nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno así como por actos encarninados a impedir la realización de las elecciones del Presidente, Senadores y Diputados o a que estos tomaran posesión de sus cargos.
- El Vicepresidente de la Federación. Por cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo.
- Secretarios de Despacho. Eran responsables de cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo y de los actos del Presidente; ésto era cuando autorizaran con sus firmas acciones presidenciales contra la Constitución, Leyes Generales y Constituciones de los Estados.
- Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia. Por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo.
- Los Gobernadores. Por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación.
- Los Diputados y Senadores. Por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo.

- **Todos los demás empleados públicos. Por infracciones a la Constitución y leyes generales.**

Cabe destacar que antes de tomar posesión del cargo, todos los funcionarios, debían prestar juramento de guardar la Constitución y las leyes Generales, en una ceremonia pública y moral.

Constitución de 1857

Ésta es el precedente de la actual Constitución y es importante por haber sido la primera en dedicar un Título específico, para el juicio de responsabilidad.

El Título IV, denominado "de la responsabilidad de los funcionarios públicos", en su artículo 103 establece las causas de Responsabilidad para:

- El Presidente de la República. Por delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.
- Los Gobernadores de los Estados. Violaciones a la Constitución y leyes generales
- Los Secretarios del Despacho.
- Los Diputados al Congreso de la Unión,
- Los Individuos de la Suprema Corte de Justicia. Estos últimos tres, por delitos comunes y delitos oficiales que comentan en el tiempo de sus funciones.

La Constitución de 1857, respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos contempló dos aspectos importantes: El procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud del cual no se podía proceder en contra de estos últimos, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en ese sentido; y el juicio político, que se daba en los casos que los altos funcionarios incurren en la Comisión de delitos oficiales, respecto de los cuales sólo eran responsables durante el período en que ejercieran su cargo y hasta un año después, como lo establece al artículo 107.¹²

“La autorización para proceder contra altos funcionarios se determinó en el Artículo 104... Los delitos oficiales eran violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse con ese criterio. Como resultado, se separaba del cargo al funcionario”.¹³

Una vez establecida la responsabilidad del delito oficial se daba inicio al Juicio Político.

En la Constitución de 1857, solo subsistió el fuero de guerra. Desde entonces el fuero da origen a dos clases de procedimientos:

- Delitos comunes.- El fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, sino previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa.
- Delitos oficiales.- Dado su carácter eminentemente político, el fuero consiste en que las responsabilidades deberán ser juzgadas por jurados compuestos por los altos funcionarios de la Nación.

La primera ley reglamentaria de la Constitución de 1857, fue la ley de 1870 que hacía referencia a los delitos oficiales.

¹² Lanz Cárdenas, José “La Contraloría y el Control Interno en México”. México. FCE-SECOGEF, 1987, p 159

¹³ Cárdenas, Raúl F. “Responsabilidades de los Funcionarios Públicos” México Porrúa, 1982, p. 52

Constitución de 1917

Esta Constitución es la que actualmente rige a nuestro país; y en lo que respecta al Título IV, denominado "de las responsabilidades de los Servidores Públicos", fue reformado en 1982 durante la gestión del entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Es importante observar que siguió casi en todo la Constitución de 1857, estableciendo el jurado popular, y da facultades al Presidente de la República para pedir al Congreso la destitución de los altos funcionarios públicos que incurran en faltas específicas

Cabe mencionar que haremos referencia al Título IV de la Constitución en comento dentro del capítulo tercero de éste trabajo.

2.

Marco conceptual de la Corrupción.

Etimológicamente la palabra corrupción proviene del prefijo latino "cum" que se usa al principio de una palabra para denotar la participación de dos o más agentes en una misma acción y del verbo "rumpere" cuyo significado es romper, así pues la unión de estos significa la acción de romper, quebrantar o averiar una actividad realizada por dos o más participantes.¹⁴

¹⁴Bobbio, Norberto y otros. "Diccionario de Política". Tomo I, México. Siglo XXI, p. 378

2.1 Concepto de Corrupción

Genéricamente la corrupción es conocida como el acto de tergiversar las normas sociales para acrecentar los intereses personales en contravención a los intereses de la colectividad. En esta definición cualquier miembro de la sociedad puede ejecutar esta conducta pues no se requiere de ninguna característica, grado o requisito personal para realizar el quebrantamiento a la ley que rebase el interés colectivo.

La corrupción administrativa, materia de este trabajo, es aquella que se refiere a actos de aquellos que fungen en nombre del Estado para favorecer intereses personales o particulares:

Existen tres criterios básicos que definen la corrupción:¹⁵

A) Institucional.

Hace énfasis en aspectos tales como la autoridad y las responsabilidades relativas a un cargo, es decir menciona a la corrupción abarcando el uso inadecuado de la autoridad con el objeto de obtener ganancias personales consistentes en dinero o en la ganancia de un status.

B) Legal.

Dentro de este criterio encajan las definiciones donde la violación a normas y disposiciones aparecen como elementos principales de un sistema. Desde este punto se define a la corrupción como un acto que viola preceptos, lineamientos o normas administrativas pudiendo pasar también por alto su aplicación para obtener beneficios o un lucro por ello.¹⁶

¹⁵Val, Enrique del y otros. "Prevención de la Corrupción en el Servicio Administrativo". México. INAP. 1988, p.27

¹⁶Charles Rogovin opina que "la Corrupción es el uso o abuso de una posición o autoridad para

C) La Oferta y la Demanda.

Dentro de este criterio se considera corrupto al funcionario que recibe del público emolumentos a cambio de la entrega de servicios estatales. Cuando un servidor público corrupto considera su puesto como un negocio cuyo ingreso el tratará de maximizar, el puesto entonces se convierte en una unidad de captación de ingresos y el monto de la misma depende de la situación del mercado así como de su talento personal para encontrar el punto de ganancia máxima dentro de la curva de la demanda del público.

Existen infinidad de definiciones y casi todas coinciden en señalar tres rasgos fundamentales a la corrupción:

- 1) El uso de funciones y atribuciones de un cargo público,
- 2) para obtener y conceder beneficios particulares,
- 3) en contravención de las disposiciones legales.

El primer punto implica el uso de las atribuciones de un cargo público, pues no se trata de infracciones personales de los funcionarios, sino de infracciones funcionales en el ejercicio del cargo; funciones que pueden ser de carácter formal (su participación en contratos, licencias, etc.) o como el uso de facultades informales posibilitadas por el puesto (como lo es el tráfico de influencias).

En segundo lugar vale la pena asentar que los beneficios buscados no son estrictamente personales en todos los casos, por lo tanto no es el lucro privado lo que determina la corrupción sino el uso ilegítimo del cargo que puede beneficiar a corporaciones, fracciones o partidos políticos, tratándose en todo caso de beneficios "particulares".¹⁷

beneficio directo o indirecto financiero". 1a Conferencia Internacional sobre Corrupción, p. 25
Morris, Stephen D. opina que la corrupción es: "Una conducta política contraria a las normas políticas
"Corrupción y Política en el México Contemporáneo". México. Siglo XXI, 1992, p. 25

¹⁷La corrupción también se ve como "Uso ilegítimo del poder público para beneficio personal o privado",
Arce Bravo, Enrique J. Ob. cit., p. 59

En tercer lugar y como ya lo comente anteriormente, cabe señalar que la infracción de la legalidad es un criterio definitivo, pues donde no hay normas que regulen las funciones públicas no podrá haber corrupción.

En su obra, Enrique del Val menciona que usualmente se llama corrupción a todo acto que viola preceptos, lineamientos, normas, o bien, pasa por alto su aplicación.¹⁸

¹⁸Arce Bravo, Enrique J. Ob. cit., p. 29

2.2 Tipos de Corrupción

Los dos primeros tipos de corrupción se consideran:

1) Según los sujetos:

- A. Entre sujetos pertenecientes a la esfera privada, se da lo que conocemos como: *corrupción* (término genérico): es decir, la transgresión a funciones en donde uno o más reciben un beneficio determinado.

El entorno privado es bastante claro y en él se encuentran todas las formas de transacción e intercambio entre particulares, quedando fuera del contexto de este trabajo, pues se trata en todo caso de un abuso de confianza, fraude, etcétera, delitos en los cuales no participa un servidor público.

- B. Entre individuos pertenecientes a la esfera pública, entendiéndose a estos como los encargados de la administración de justicia, y los que reciben el nombre de servidores públicos se genera la: *corrupción administrativa*

En el ámbito del sujeto público, la corrupción implica un uso o abuso de funciones por parte de un "servidor público".

Cabe resaltar que en algunos casos puede darse que no haya representante de la sociedad civil pero no así del perteneciente a la administración pública, pues la no intervención de este último es una condición sine qua non, se daría la corrupción administrativa.

La corrupción determina resultados políticos particulares en oposición a los universales: esto quiere decir, que la consecuencia inmediata de un acto político está limitada a la situación que lo rodea, y no se amplía universalmente, aunque sí crea un precedente de peso para todos los tratos con el gobierno.¹⁹

Dentro de la corrupción administrativa encontramos dos clases generales de corrupción: El Soborno y la Extorsión.²⁰

- **Soborno.** Requiere de una relación entre un ciudadano particular y un empleado público en la cual el primero induce al segundo a una respuesta deseada mediante el uso de medios ilegales.

El soborno, o sea el hecho de ofrecer y aceptar una recompensa por eludir un deber, manifiesto abarca no sólo la violación a la ley por ambas partes, sino también una desviación consciente y premeditada de los encargados de la administración pública.

En nuestro país es común que la gente le pague a un burócrata para que acelere un procedimiento que suele ser largo y molesto; aunque este acto suele ser considerado un soborno, también puede ser una forma de extorsión si es el funcionario público quien coloca deliberadamente esos obstáculos burocráticos para propiciar que se de el soborno.

¹⁹Morris, Stephen D. Ob. cit., p. 65

²⁰Reisman W., Michael. "Remedios Contra la Corrupción". México. Siglo XXI, 1981, p. 17

En el caso señalado con antelación en primer caso el trámite burocrático representa la causa inicial de la corrupción, mientras que en el segundo no es más que la consecuencia.

- Extorsión. En ésta, el funcionario público influye en el comportamiento del ciudadano mediante sanciones negativas como la amenaza de un abuso mayor adicional de autoridad.

La extorsión suele diferir del soborno por que la relación es más asimétrica, pues en esta el funcionario público obtiene un mayor beneficio.²¹

2) Según el nivel del servidor público:

Innumerables casos de soborno, extorsión, fraude, pagos a los superiores, nepotismo y riqueza inexplicable se asocian de manera habitual con los niveles superiores de la pirámide gubernamental produciendo esto dos tipos de corrupción:

- a) Corrupción vertical.- Es aquella que se produce del nivel superior hacia los subordinados, ejemplificando esta cuando los superiores piden aportaciones a sus subordinados para poder desempeñar sus cargos.
- b) Corrupción horizontal.- Es aquella que esta representada por la inmensa burocracia mexicana, la cual es efectuada entre los particulares y los funcionarios operativos. Entre los más comunes esta la "mordida", que significa pequeños pagos a los operativos, para que pasen por alto las infracciones, llegando por lo general a un convenio las dos partes.

²¹Morris, Stephen D. Ob. cit., p. 65

3) Según el numero de beneficiados:

Existen otros dos tipos de corrupción los cuales dependen de numero de beneficiados con la actividad, y son:

- a) **Corrupción egoísta se presenta cuando sólo se favorece a una sola persona, y**
- b) **Corrupción solidaria se da cuando se favorece a un grupo de personas.**

Características de la Corrupción

El móvil de la corrupción, según se deduce es la obtención de un "*beneficio particular o privado*" que obtienen por lo general las dos partes, esto es; por un lado se satisface la necesidad de una de las partes y por el otro existe un beneficio por permitir el quebrantamiento de la ley, norma o costumbre. Este pudiera no tener nada de insólito pues todo acto realizado por el hombre lo ejecuta en función de obtener un beneficio particular, pero lo que es sancionado en el concepto tratado es que el interés personal rebasa al interés público o los convenios de orden organizacional.

La corrupción como fenómeno conductual *es un acto racional*; es decir una actividad precedida por la idea y deseo de conseguir cierto resultado.

La naturaleza de este fenómeno es *antinómica*, pues al ser partícipe un servidor público, preservador del orden e interés público, su papel lo asume pero con el fin de hacer prevalecer el interés particular que comparte con quien participa en la operación.

Esta figura es de carácter *universal* pues ha sido estudiada por diferentes culturas y se ha manifestado en todo el mundo, este fenómeno no es exclusivo de un grupo de individuos y lo podemos palpar tanto en los inicios de culturas tan disímiles como la babilónica y la azteca destacando que ha dejado de ser un fenómeno aislado para pasar a ser una variable sociohistórica.

Enrique del Val ²²la describe como una actividad que no tiene olor ni nacionalidad pues es común a todos los países y sociedades.

²²Ob. cit., p. 16

La corrupción suele ser a niveles superiores *cubierta por el secreto y ocultos de la vista del público*. Pero a veces en la actualidad podemos observar que no es un secreto el comportamiento de algunas personas que detentan algún cargo público, esto aunado a la capacidad de aceptación que la mayoría de los ciudadanos hemos adquirido por medio de caricaturas, novelas, obras de teatro, etc.

La corrupción se manifiesta dentro de un *relativismo cultural* pues una misma conducta puede ser considerada corrupta o no según el lugar, tiempo y la percepción que se tenga de lo que implica un acto corrupto.

2.3 Factores que propician la Corrupción

La corrupción administrativa necesariamente implica la actuación de la parte pública, y puede involucrar o no al ámbito privado:

- A) El ámbito público. No existe un número establecido de participantes para que se integre el concepto, pero por lo general y a niveles organizacionales operativos la corrupción se conforma entre dos personas que actúan en nombre del Estado.

La conducta corrupta se da cuando el proceder personal no es consistente con las normas del Estado, es decir, cuando este no goza de la legitimidad que debe tener toda autoridad para funcionar plenamente como tal. Se espera que los funcionarios públicos promuevan el interés común, pero no se espera que profesen un interés personal que coincida con las metas e intereses de su organización.

El Estado, según Stephen D Morris, está formado por tres componentes o niveles básicos:

- La ideología legitimadora. Es un sistema de creencias constituido por los principios y valores básicos que determinan la legitimidad política. Esta dimensión ideal del Estado involucra principios filosóficos, corrientes ideológicas, textos constitucionales, estatutos legales y códigos míticos.

Este componente del Estado mexicano incluye fuertes vetas de democracia liberal, un Estado activista, nacionalismo y el principio de la no reelección entre muchos otros.

La incongruencia entre la conducta de los empleados del Estado y los dictados de la ideología legitimadora, puede adoptar dos formas:

- i. la conducta puede responder exclusivamente a intereses particulares,
- ii. puede ser paralela a los objetivos del Estado.

- Las estructuras y organizaciones. Implican el segundo componente del Estado, y se refiere al grupo de instituciones que forman el aparato en el que se concentran el poder y los recursos del dominio público.

El Estado comprende organizaciones y patrones institucionales tales como el Gobierno, el Congreso y el Ejecutivo. Aunque estos órganos tienen reglas escritas y no escritas, la autoridad que poseen emana de la ideología legitimadora del Estado.

- La personificación del Estado. Es el nivel más importante para la materia y el punto central de este trabajo pues comprende al personal que desempeña diversos papeles en las organizaciones estatales. El Estado es personificado por quienes actúan en su nombre y comparten su autoridad. Es aquí donde se producen actos políticos como la corrupción, porque ni una ideología ni una organización pueden actuar por sí solas.

B) Cuando concurren los ámbitos público y privado, la corrupción puede ser orientada como:

- Soborno
- Extorsión.

La aparición de la corrupción depende de una serie de condiciones que se dividen en:²³

- 1) Condiciones formales.** Señalan la pura posibilidad técnica de su existencia, es decir señalan el tipo de espacio social donde puede hablarse significativamente de corrupción:
 - a) Donde no existe separación entre lo público y lo privado.** Sólo cuando es posible distinguir las funciones y atribuciones públicas correspondientes a un cargo de los intereses privados de la persona que lo ocupa puede pensarse en que el uso del cargo para beneficio particular sea una irregularidad.
 - b) Sin legalidad no hay corrupción.** La existencia de principios formales imperativos para regular las relaciones sociales y las funciones públicas delimita las conductas y sanciona las desviaciones. En general, la legalidad impone límites que sólo pueden sortearse por la abierta acción delictiva o por la corrupción.

La multiplicidad de leyes fomenta la corrupción. Pues al amparo de numerosas regulaciones, muchas veces emitidas sin concierto y coordinación sin pleno conocimiento de gobernantes y gobernados, se propician desviaciones de conducta de los servidores públicos.²⁴

- c) La existencia de órganos especializados de las funciones públicas.** La existencia de burocracias con atribuciones específicas reglamentadas formalmente, así como la responsabilidad pública de los cuerpos políticos con facultades igualmente reguladas, es una condición evidente de la corrupción.

²³ Véase Escalante Gonzalbo, Fernando. "La Corrupción Política". Revista Foro Internacional, Vol. XXX, Núm. 2 (oct-dic 1989) p. 30

²⁴ Véase Larru Cárdenas, José T. "La Legislación y el Sistema Judicial en el combate a la Corrupción". Auditoría Pública, núm. 6. (6 junio 1994) p. 9

- 2) **Condiciones culturales.** Permiten conjeturar la extensión relativa de las prácticas corruptas, la probabilidad de su mayor o menor ocurrencia y el grado de tolerancia social que puedan contar. Estas condiciones culturales básicas son:
- a) **Legitimidad social del lucro o del disfrute de privilegios privados.** Sin el incentivo de alguna ventaja -el tipo que sea- no es imaginable que un funcionario se desvíe de sus atribuciones formales. Cuanto mayor sea el aprecio social por la obtención de beneficios privados mayor probabilidad habrá de que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica de respeto al interés común.
 - b) **Menosprecio de la legalidad.** La costumbre del incumplimiento de las leyes, de la ineficacia del aparato de control o simplemente de su inoperancia práctica obviamente propicia la corrupción. Cultura que puede ser generalizada o puede reducirse a ciertos grupos sociales que saben que la ley no cuenta para ellos.
 - c) **Vigencia de prácticas tradicionales.** Es una de las condiciones que con mas frecuencia se han señalado como factor generador de pautas para la corrupción²⁵. La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno provoca contradicciones que fácilmente encuentran salida en la corrupción.
 - d) **Falta de solidaridad social.** La escasa vigencia de una propia idea de nación y de una sociedad amplia fundada en la conciencia de un interés común genera corrupción. Otro factor que constituye falta de solidaridad social es el desconocimiento del interés público o que a este se antepongan los intereses particulares.

²⁵Mejía Prieto, Jorge. "El Desafío". México. Diana, 1987, p. 37

- 3) **Condiciones materiales.** Señalan las situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas, es decir, señalan el contexto específico que provoca la corrupción.

En términos generales es posible derivar las diferentes condiciones materiales de una explicación sintética del sentido de la corrupción como una mediación para salvar una brecha entre el orden jurídico y el orden práctico vigente socialmente. Esa brecha crea inevitablemente, tensiones que, encuentran su solución más expedita en la corrupción. Las brechas son:

- a) entre las necesidades de control político y las condiciones formales del ejercicio del poder.
 - b) entre la dinámica del mercado y la intervención pública.
 - c) entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política.
 - d) entre los recursos de la administración pública y la dinámica social.
 - e) entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos.²⁶
- 4) **Condiciones políticas.** Estas son proporcionadas por la clase política dominante, y tienen como finalidad definir los lineamientos para:
- a) El mantenimiento de la cohesión entre las fracciones del grupo dominante,

Significa que las políticas adoptadas satisfagan todos los intereses de los grupos en el poder, a fin de evitar luchas internas que provoquen inestabilidad al sistema.

²⁶Escalante Gorzalbo, Fernando. Ob. cit. p. 332

b) la consolidación de clientelas políticas,

A fin de mantener el sistema, existen las políticas no escritas para ofrecer poder a diversos grupos, a cambio de apoyo político y económico. Dichos apoyos abarcan el manjio de manifestaciones populares, donaciones económicas a partidos políticos, etc. La obtención del poder es para facilitar las actividades particulares de quienes lo adquieren, sean lícitas o no.

c) el funcionamiento de los instrumentos ilegales de control.

Queda implícito que dichos instrumentos no son del todo de generación espontánea, sino que han sido permitidos e implementados por el grupo en el poder, y que están en observación para mantener un sistema funcional.

Algunas teorías causales explican el origen de la corrupción:

- **La Institucionalización.** Cuanto más grande es un país y se da esta, son más las posibilidades de un comportamiento corrupto.
- **La Centralización.** Algunos opinan que esta engendra corrupción, pues concentra la autoridad en forma jerárquica para la toma de decisiones y ello facilita que los funcionarios públicos a veces pongan "precio" a sus servicios privilegiados.^o
- **La Descentralización.** Provoca la creación de pequeños centros de poder que se da a través de la facultad autónoma que tienen para tomar decisiones.

^o "El carácter centralizado de la administración concentra la autoridad para la toma de decisiones, y ello facilita que los funcionarios públicos, a veces, pongan precio a sus servicios privilegiados".

- **La modernización.** Subyace a buena parte del análisis teórico sobre la corrupción política.

La modernización, considera que una transición de los valores e instituciones tradicionales a los modernos señalan el proceso de desarrollo. Trata a la corrupción como la expresión de este conflicto entre los valores tradicionales, que condonan la corrupción y los mas modernos que la condenan.

Dentro de las teorías actuales, Stephen D. Morris señala que la corrupción emana de la influencia política de un grupo determinando, esto puede explicar en gran medida la existencia del soborno generalizado, ya que un grupo compra su influencia política por medio de la extorsión o nepotismo.²⁷

Lo cierto es que cada una de las formas mencionadas en este apartado generan tipos específicos de corrupción, pues es posible que la centralización gubernamental al igual que cualquier otra produzca un tipo de corrupción, mientras que la descentralización gubernamental genera un tipo diferente.

Motivos específicos que generan corrupción:

- La inestabilidad en los empleos.
- Las bajas remuneraciones imperantes en los sectores oficiales, colocan en posición de franca vulnerabilidad a los funcionarios públicos, especialmente a los de jerarquía inferior.
- El grado de arbitrariedad en la selección de personal administrativo derivado del nepotismo, amiguísimo y compadrazgo.
- La falta de sistemas de control suficientes, eficaces y precisos producto de la escasez de recursos.

²⁷Morris, Stepen D. Ob. cit. p. 28

- La competencia entre los países desarrollados para vender sus productos en diversos países.
- La insuficiencia de programas educativos que inculquen en los niños y jóvenes el respeto a la legalidad y un servicio desinteresado hacia su país.
- En los lugares donde el gobierno ha surgido como el actor principal que determina la seguridad física, el bienestar económico, la educación, la salud y en general las oportunidades de la vida, el soborno y la corrupción lo atacarán constantemente.
- Existen fuertes normas internas que obligan esencialmente a los funcionarios a participar en las redes de la corrupción a fin de conservar el empleo. Por ejemplo, los policías de nuevo ingreso al cuerpo policiaco tienen las mejores intenciones en cuanto a la prestación del servicio para el que fueron reclutados, sin embargo, tienen que conformarse a la norma, es decir, participar en la corrupción o salir de la corporación.²⁸
- El Dr. José Luis Devoto, señaló "Los factores que permiten o posibilitan el aumento de la corrupción en los funcionarios públicos: son el agrandamiento de las funciones del Estado, la obscuridad de las transacciones gubernamentales, la falta de publicidad de los actos, el desorden administrativo, y la confusa y ambigua legislación."²⁹

²⁸La norma tal como la describió detalladamente un sargento de policía, suele consistir en el pago obligatorio a su superior de una parte de los sobornos diarios que recibe un policía. Así pues todos los jefes reciben una parte de las extorsiones que cada uno de los integrantes del cuerpo policiaco hacen diariamente.

²⁹Devoto, José Luis. "I Conferencia Interamericana sobre los problemas del Fraude y la corrupción en el gobierno", 4 al 6 de Dic. p. 27

A través de la corrupción administrativa se da la influencia en las decisiones públicas, y quienes la practican buscan intervenir en:

- **La fase de elaboración de las decisiones.- Pretenderán intervenir antes de que sea aprobada una iniciativa de ley que les perjudique.**
- **Cuando las normas son aplicadas por la administración pública y por sus entidades.- Pretenderán obtener una exención o aplicación favorable.**
- **En el momento en que se hacen valer las normas contra los transgresores.- Pretenderán evadir las sanciones previstas por la ley.³⁰**

³⁰Bobbio, Norberto. Ob. cit., p. 378

2.4 Consecuencias.

La corrupción como fenómeno mundial, produce múltiples efectos para los gobiernos y sociedades, para sus avances, sus culturas y sistemas políticos.

Dadas sus connotaciones, es bien sabido que la corrupción es un acto irregular que no tiene consecuencias positivas aunque haya quien piense que, "la corrupción nunca es absolutamente benéfica o perjudicial",³¹ pues es evidente que puede beneficiar a quienes se sirven de ella libremente, y perjudicar a quienes no echan mano de la misma o son víctimas de la extorsión de un funcionario.

Los efectos de la corrupción se pueden catalogar en:

- **Políticos**

Los efectos de estabilización y control político son claros, pues un adecuado sistema de corrupción permite la reproducción del orden, y contribuye a la perduración del sistema.

Hay mecanismos de corrupción que tienden a ajustar instituciones políticas a las demandas sociales. Se trata, por lo común, de fórmulas que se convierten en auténticas "instituciones alternativas" para anular formas legales de discriminación o limitaciones jurídicas de la participación; en general, son sistemas que reproducen la desigualdad social, así como la desigualdad de influencia política.

La corrupción contribuye a fomentar los escaparates de legitimidad en la élite política al ofrecer beneficios materiales a quienes participan en el juego político.

³¹Val, Enrique del. Ob. cit. p. 334

Respecto al aparato administrativo, se asegura la perpetuación de la ineficacia y la generación de formas parasitarias de intermediación.

Las clases dominantes buscan la conservación de su poder como influencia política, la protección frente al poder judicial, y el acceso a todo tipo de fuentes ilegales de beneficios.

Las impresionantes oportunidades de enriquecimiento personal que entrañan los nombramientos políticos, contribuyen a conservar el apoyo y el acuerdo político.

- **Económicos**

La corrupción puede:

- a) "facilitar la acumulación privada tolerando formas ilícitas de enriquecimiento privado;
- b) ayuda a sortear restricciones legales que, eventualmente, retraerían la inversión;
- c) proveer toda suerte de incentivos y subsidios para favorecer el funcionamiento de las empresas".

Es un factor que incide en las condiciones de pobreza de las naciones y las conduce al estancamiento al darse el desvío de recursos que de otra manera podrían ser utilizados en el desarrollo de las mismas.³²

³² Vease Vázquez Cano Luis I. "Combate a la corrupción Administrativa" Auditoría Pública, Núm. 6 (6 junio 1994) p 3

La corrupción administrativa, no es mas que un flagelo que carcome a un sistema social cuando este llega a una etapa de disidencia, producto de que la mayoría de quienes han dirigido al Estado han sido los principales soportes de los sectores económicos, que impulsan este tipo de delitos en función de obtener máximos dividendos.³³

- Sociales

La corrupción puede cumplir con ciertas funciones sociales, dada una brecha entre el orden formal y el orden real; pero hay que insistir en que la corrupción no resuelve problemas, sino que contribuye a su perpetración.

Ciertas manifestaciones de la corrupción abren espacios de supervivencia para los grupos marginados o excluidos no sólo de las formas legales de influencia efectiva, sino incluso de los recursos elementales de subsistencia, obligándolos a procurárselos informalmente.

La corrupción erosiona la legitimidad del Estado, pues la pone en peligro produciendo la ineficiencia y un desperdicio burocrático de los mismos órganos estatales. Al promover fines organizacionales contrarios a los definidos por la ideología legitimadora, la corrupción anula el impacto de programas gubernamentales.

³³Petkoff, Teodoro. "La corrupción administrativa". Venezuela. Fracción socialista, 1978, p. 89

Un rasgo distintivo de la corrupción es su capacidad de alterar el statu quo, tergiversando programas gubernamentales en su etapa de realización, permitiendo que parezca que el gobierno responde a las demandas populares. En otras palabras, la Corrupción concede a un gobierno el lujo de no cambiar nada mientras aparenta estar promoviendo el cambio.

El fenómeno de la corrupción se ramifica a muchos países, impidiendo acciones gubernamentales de acceso a la modernidad y constituyendo un gran problema que pone en peligro los mas altos intereses de los Estados contemporáneos.³⁴

El efecto mas grave de la corrupción es que, sobre el público en general engendra, como lo menciona Stepen D. Morris, la generalizada "cultura de la corrupción" que se presenta cuando las transacciones políticamente corruptas se vuelven tan omnipresentes en un sistema político que constituyen la norma.³⁵

La cultura mexicana de la corrupción se caracteriza por la proliferación de la corrupción en la vida civil, por el ensalzamiento cultural de la corrupción en ciertos sectores de la población, por el surgimiento de una moralidad distorsionada en todas las clases sociales, por la desviación de la responsabilidad individual y por la difusión de la desconfianza y el cinismo de los funcionarios públicos y del pueblo hacia el gobierno.

Al engendrar desconfianza e impedir la realización de los objetivos sociales, el abuso constante de la autoridad tiene el potencial de socavarla hasta el punto de que pueda ya no haber una autoridad, es decir un poder legítimo del cual abusar.

³⁴Vázquez Nava, María Elena. "Tendencias de la Corrupción". IV Conferencia Internacional Anticorrupción, SECOGEF, p. 19

³⁵ Morris, Stephen D. Ob. cit. p. 94

La corrupción genera el acceso informal a medios de subsistencia bajo la amenaza constante a la extorsión burocrática.

Aunque en general la recompensa de la corrupción va a dar a manos de la élite gobernante, miembros de la clase media y baja mexicana recurren con frecuencia a la corrupción para arreglar un problema burocrático, comprar inmunidad ante un proceso criminal, o un empleo gubernamental a veces bien pagado.

Con frecuencia se ha dicho que la corrupción es útil por cuanto permite solucionar problemas concretos que de otro modo se estancarían. Esto es solo cierto a medias, la corrupción es un mecanismo de ajuste posibilitado por específicos desajustes sociales, y solo es una solución mientras prevalezca el desajuste, pero una solución particular que no enfrenta el problema real. En una frase, la misma sociedad produce un orden jurídico y reproduce un orden real que lo contradice.

En la medida en que salva una brecha entre el orden jurídico y el orden real, sirve para cubrir determinadas necesidades sociales por ello puede decirse que es funcional.³⁶

Es necesario hacer más sencilla la administración pública, acercarla al hombre de la calle, procurar que el ciudadano tenga la seguridad de que su trato con la autoridad burocrática no implica la necesidad de hacer un desembolso. Una administración pública moderna no tiene que ser compleja, antes que nada debe ser eficiente, honesta y productiva.

³⁶Escalante Gonzalbo, Fernando. Ob. cit. p. 338

3.

Régimen Jurídico relativo a la prevención de la Corrupción de los Servidores Públicos.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder que provoca la corrupción.

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma Constitucional y legal realizada a finales de 1982, como respuesta al clamor que existía en la sociedad mexicana sobre la imperiosa necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y de combatir la corrupción.

La aspiración de los mexicanos en el sentido de castigar los abusos cometidos por los servidores públicos a diversos niveles se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos Constitucionales que desde nuestra lucha por la independencia nos han regido.

El objetivo fundamental del presente capítulo es analizar el régimen jurídico que rodea al servidor público durante el desempeño de sus funciones.

En nuestro régimen jurídico existen diversas leyes que enmarcan la actuación de los servidores públicos, entre ellas se encuentran:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**
- **Código Penal**
- **Código Civil**

Cabe mencionar que serán materia de nuestro estudio cada una de las leyes mencionadas por ser las que dan origen a los diversos tipos de responsabilidades existentes.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

El título IV de la Constitución, permaneció casi sin variación durante sesenta y cinco años, incluso el texto original de 1917 había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y sobre todo las reformas de 1874 a la misma. Este título se reformó por el Constituyente permanente a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982.

Las reformas adoptadas denotan una mejor técnica jurídica y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo de las diversas clases de responsabilidades de los servidores públicos, según sea su carácter político, penal, administrativo o civil.

Artículo 108.

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título *se reputarán como servidores públicos* a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, *en general*, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, *sólo podrá ser acusado* por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales y los magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

La primera novedad que surge con las reformas corresponde a la denominación del título IV, pues en lugar de referirse a “las responsabilidades de los funcionarios públicos”, ahora se alude a “las responsabilidades de los servidores públicos”.

Con esta nueva denominación se desea desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos, hacer conciencia en la comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y además la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

A diferencia del texto constitucional anterior que solo se refería a los “altos funcionarios” (cuidando de no utilizar esta expresión), Presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, secretarios de despacho, Procurador general de la República, gobernadores y diputados locales, incluye como sujetos a las responsabilidades a: “ los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general “a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”.

De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel Constitucional de “todos” los servidores públicos independientemente de su jerarquía, rango, origen, lugar de empleo, cargo o comisión, por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

El segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto párrafo del artículo 111 en vigor, establecen que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

Por delitos graves del orden común debe entenderse a aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho a la libertad provisional bajo caución estipulada en el artículo 20 Constitucional, a aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte según el artículo 22 Constitucional, los que sean determinados como tales por la propia Constitución o una ley secundaria; o bien, que es atribución del Congreso de la Unión el proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido.³⁷

Artículo 109.

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones.

- I. Se impondrán, mediante *juicio político*, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto cuando *en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.*
No procede Juicio Político por la mera expresión de ideas.
- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la *legislación penal*; y

³⁷Orozco Henríquez, J. Jesús, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Comentada), México, PGR-JIJ-UNAM, 1994, p. 504

III. Se aplicarán *sanciones administrativas* a los servidores públicos *por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas *se desarrollarán autónomamente.* No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las Leyes determinarán casos y las circunstancias en los que se deba *sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito* a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, *podrá formular denuncia* ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

Este artículo señala los lineamientos generales a los que debe ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos; además trata con claridad las diversas clases de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 alude a la responsabilidad civil de los Servidores Públicos.

Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos; pues el párrafo segundo de la fracción III señala que: “La aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollarán autónomamente.”. y prevé que los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidad.

De lo anterior se desprende que no hay impedimento alguno para que una conducta origine dos o más tipos de responsabilidad; esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política, administrativa, penal e incluso civil.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico se utiliza la expresión Responsabilidad Política, para describir a aquella que se atribuye a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común; conforme a lo dispuesto por el artículo 110.

El juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc.

La sanción en el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente y sólo en caso de que la infracción política tipifique también un delito se requerirá, que la presunta Responsabilidad Penal del servidor a quien una vez removido del cargo, se le substanciará un juicio ante los tribunales ordinarios.

Las infracciones de carácter político se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se encuentran previstos por el artículo 7 de la ley reglamentaria.³⁸ A diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras.

³⁸Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1982

Así pues, la reforma constitucional de 1982, esclareció y distinguió las responsabilidades de tipo político de las de carácter estrictamente penal.

La fracción II del artículo 109 se refiere a la Responsabilidad Penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local.

El penúltimo párrafo del artículo citado, establece que las leyes determinarán en que casos y circunstancias se debe sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, aumenten substancialmente su patrimonio sin que pueda justificar su procedencia lícita; disponiendo que, además de las penas que correspondan, se sancionará con el decomiso y la privación de la propiedad sobre dichos bienes.

La fracción III contempla la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba prevista constitucionalmente y que se aplica a: "aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones". Es claro que aun cuando no se precise que la lealtad que demanda dicha fracción, se refiere hacia las "instituciones jurídicas del Estado", y no hacia determinado funcionario, grupo o partido político.

El artículo 113, por su parte, establece la Responsabilidad Administrativa sus sanciones respectivas, procedimientos y las autoridades competentes para aplicarlas las cuales se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo entre las sanciones a la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por sus actos u omisiones; pero que, en todo caso, no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El último párrafo del mismo artículo por su parte, establece expresamente que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, bajo su más estricta responsabilidad.

Artículo 110

“Podrán ser *sujetos de juicio político* los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la *aplicación de las sanciones* a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables".

Este artículo regula los sujetos, sanciones, órganos y el procedimiento para substanciación del juicio político.

La reforma de 1982 al primer párrafo del artículo 110 agregó como sujetos del juicio político a los jefes de departamento administrativo, al jefe del Departamento del Distrito Federal, al procurador general de Justicia del Distrito Federal, a los magistrados de Circuito y a los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, así como a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Por su parte la reforma de 1987 a dicho primer párrafo adicionó como sujetos de juicio político a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal; sustituyó la alusión jefe del Departamento del Distrito Federal por la del "titular del órgano y órganos del gobierno del Distrito Federal", con la idea, quizás, de que una vez que se expida la nueva ley orgánica del Distrito Federal se supere el hecho de que la entidad más importante del país se gobierne a través de un departamento administrativo.

Es conveniente advertir que el juicio político no procede contra el Presidente de la República, ya que éste sólo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y por delitos graves del orden común. A diferencia de lo previsto por la Constitución de 1857 que admitía la responsabilidad del Presidente por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.

El tercer párrafo del artículo en comento establece las sanciones aplicables al juicio político, mismas que consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza de uno hasta veinte años según lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley de Responsabilidades.

En cuanto al procedimiento del juicio en materia se estipula que: Las declaraciones o resoluciones de ambas Cámaras se consideran inatacables, pero puede recurrirse al Juicio de Amparo si no se satisfacen los preceptos constitucionales.

El juicio político podrá instaurarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después, no pudiendo exceder de un año, la substanciación del procedimiento.

El juicio político implica, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía, donde si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político como necesariamente es el Congreso la potestad para privar al respectivo inculpado de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Artículo 111

"Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados *declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

Si la *resolución* de la Cámara fuese *negativa* se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que *ha lugar a proceder*, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúe en arreglo a la ley.

Por lo que toca al *presidente de la República* sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores *son inatacables*.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En *demandas del orden civil* que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las *sanciones penales* se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las *sanciones económicas* no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados".

Con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía (respecto de posibles agresiones con fines políticos de las demás ramas de gobierno o de represalias y acusaciones temerarias), el párrafo primero y el tercero conservan la institución de la inmunidad procesal de los servidores en materia penal, antes llamada fuero constitucional hoy denominada "declaración de procedencia".

Es necesario advertir que aun cuando la resolución de la Cámara de Diputados sea en el sentido de que, no ha lugar a proceder contra el servidor público, no significa impunidad alguna del mismo, pues de acuerdo con el artículo 111, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo. El artículo 114 constitucional señala que los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal, contando el ministerio público, cuando menos, con tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

Por otra parte, en caso de que la Cámara de Diputados declarara que ha lugar a proceder, entonces el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes y separado de su encargo durante la substanciación del proceso penal.

El párrafo séptimo establece una innovación al prever en que en caso de que el inculcado sea absuelto puede reasumir su función, y si por el contrario la sentencia fuese condenatoria por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al reo la gracia del indulto.

El antepenúltimo párrafo establece que "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá de declaración de procedencia". La Responsabilidad Civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino en todos aquellos que en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo dolosa o culpablemente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnización correspondiente.

Los últimos dos párrafos del artículo 111 establecen cierta característica de las sanciones económicas. Cabe señalar que esta disposición están fuera de lugar, pues no corresponde a precepto materialmente constitucional, sino que hubiera bastado incluirla en la legislación ordinaria. Esta es: la graduación de la sanción económica la cual no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Finalmente, es conveniente destacar aquí la loable derogación de la facultad que anteriormente el artículo 111 concedía al Presidente de la República para solicitar ante las cámaras del Congreso de la Unión, la destitución por mala conducta de los miembros del organismo judicial de la federación y del Distrito Federal. Sin duda, esta reforma contribuirá en buena medida al equilibrio entre los poderes, pues elimina uno de los principales factores que habían caracterizado el predominio del poder ejecutivo, en este caso sobre el Poder Judicial; puesto que era claro, como hubo muestras de ello, que el legislativo nunca se iba a oponer a una solicitud presidencial en este sentido.

Al respecto, sería deseable que también se derogara la facultad equivalente que gran número de constituciones locales confieren a los gobernadores para pedir a los congresos respectivos la destitución, por "mala conducta" de los magistrados y jueces locales; ya que el problema se agudiza cuando las leyes orgánicas del Poder Judicial no reglamentan de manera precisa lo que debe entenderse por "mala conducta" e incluso, consideran suficiente para la destitución la expedición de un simple voto de censura por el gobernador hacia un funcionario judicial.

Artículo 112.

"No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111 se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto".

Con respecto al primer párrafo, resulta claro que la inmunidad procesal no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público, sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo licencia, o en general, siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal.

De acuerdo con el segundo párrafo, si antes de que se someta a un proceso penal el servidor público que haya cometido un delito empieza o regresa a ejercer las funciones propias de alguno de los cargos protegidos con la inmunidad procesal prevista por el artículo 111, entonces si será indispensable la previa declaración de procedencia por la Cámara de Diputados.

Artículo 113.

“Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en: suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

Este artículo establece que, corresponderá a las leyes sobre responsabilidades determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar la administración pública; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades respetando siempre los derechos laborales y Constitucionales garantizados de los servidores públicos.

Este artículo establece que las sanciones administrativas, además de las que señalan las leyes, consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas; en tanto que el artículo 52 de la ley reglamentaria agrega el apercibimiento y la amonestación ambos en forma pública y privada.

Artículo 114.

“El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años”.

Este artículo establece las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos.

Así pues, una vez transcurridos los plazos establecidos se extingue la acción y la sanción correspondientes, por lo que con posterioridad ya no se podrá exigir responsabilidad alguna al servidor público que presuntamente haya cometido alguna infracción política, penal o administrativa. La Constitución y la ley respectiva prevén ciertos casos y determinadas actuaciones a través de los cuales se interrumpe la prescripción y vuelve a empezar el cómputo del plazo para que ésta opere.

El primer párrafo del artículo 114, dispone que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeña su cargo y dentro de un año después. Por otra parte, se prevé que la substanciación del juicio político respectivo no podrá exceder de un año.

De este modo, cuando uno de los servidores públicos previstos por el artículo 110 constitucional cometa, en el ejercicio de sus funciones, algún acto y omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, la Cámara de Diputados contará, cuando más, con un año posterior a la fecha en que el presunto infractor haya concluido el ejercicio del cargo, para iniciar el procedimiento de juicio político.

Cabe señalar que, en caso de estimarse políticamente responsable cierto servidor público una vez que concluyó su encargo, sólo tendría relevancia aplicarle la sanción de inhabilitación para ocupar otro cargo público (que según el artículo 8 de la ley reglamentaria, podrá ser hasta de veinte años), ya que la destitución carecería de objeto, salvo que para entonces se encontrase desempeñando un nuevo cargo público.

Con respecto a la responsabilidad penal de cualquier servidor público por delitos cometidos durante el encargo, el segundo párrafo del artículo que se comenta prevé que la misma será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en el respectivo Código Penal (ya se trate del federal o, en su caso, del correspondiente a una entidad federativa), en la inteligencia de que, en todo caso, el ministerio público competente contará cuando menos con tres años para ejercer la acción penal respectiva.

Por otra parte, conforme al artículo 114 constitucional, se prevé que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de las correspondientes infracciones, si bien cuando éstas fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Al respecto, la ley reglamentaria establece que la prescripción opera a los tres meses, si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez días del salario mínimo, o bien si la infracción no fuere estimable en dinero y por otro lado prevé que, si se supera esa cantidad prescribirá en tres años.

3.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

El espíritu de la presente Ley está señalado en el artículo 113 constitucional: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones...”.

El artículo primero de esta Ley tiene por objeto reglamentar el título IV constitucional en materia de:

1. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

El servidor público puede incurrir en cinco tipos de responsabilidades:

- Administrativa
- Laboral
- Penal
- Política
- Civil

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos representa un paso importante, en principio porque el concepto de “Servidor Público” engloba absolutamente a todas aquellas personas que trabajan no sólo en la administración pública federal, sino en los poderes Legislativo y Judicial, dejando atrás las abstractas clasificaciones de los altos funcionarios y empleados de la Federación.

Por otro lado, y en un alarde de sistemática jurídica, esta Ley se encarga de reglamentar el aspecto administrativo, dejando para las disposiciones relativas el penal, civil y laboral en su caso se apliquen sus preceptos.

II. Las obligaciones en el servicio público:

Las obligaciones de los servidores públicos, están contenidas en las veintidós fracciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades y son:

- I. “Cumplir con máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión”.

Si en el ejercicio del servicio no se cumple con diligencia y el acto u omisión implica abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, no solamente se infringe una disposición administrativa sino que se incurre en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal.

- II. “Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos”.

Toda actividad no sólo en el sector público, sino en el privado, se desarrolla previa planeación, programación y presupuesto. Si no se realiza, indiscutiblemente que desemboca en un mal manejo de fondos y valores.

- III. “Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos”.

En éste, como en la totalidad de las labores del servidor público, juegan un papel importante los manuales de procedimientos elaborados por las dependencias del sector público, con el apoyo generalmente de las Unidades de Organización y Métodos.

En cuanto a la información, existe la obligación de proporcionarla a las demás dependencias conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El uso indebido de la información puede ser causa para solicitar la terminación de los efectos del nombramiento conforme al artículo 46, fracción V inciso E de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- IV. “Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado, o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas”.

El incumplimiento a este apartado, puede ser además de infracción administrativa, causa para demandar la terminación de los efectos del nombramiento, conforme al artículo 46, fracción V inciso E de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado “por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo”.

- V. “Observar buena conducta a su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo a éste”.

Esta obligación también esta contenida en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de no cumplirse, también se podrá incurrir en el delito de abuso de autoridad.

- VI. “Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir de agravio, desviación o abuso de autoridad”.

Conforme a la fracción segunda del artículo 215 del Código Penal Federal, el servidor público incurre en abuso de autoridad cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare. Como el precepto no precisa contra que persona, se presume que contra

cualquier persona y siempre que actúe con motivo de sus funciones; si es fuera de servicio se estará a la legislación común.

VII. "Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones".

Con respecto al término subordinación legítima hay que aclarar que en ningún momento el subordinado está obligado a obedecer órdenes que se encuentren fuera de los parámetros legales de su encargo.

VIII. "Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que se presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba".

Este apartado supone la honradez del trabajador y la posibilidad, de que enterado de su incumplimiento a las disposiciones legales, él mismo lo haga del conocimiento del titular; o bien las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que recibe.

IX. "Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones".

Hacer lo contrario a lo que preceptúa esta fracción, configura el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 214 del Código Penal.

Quien infrinja esta disposición, no está sujeto a ninguna sanción administrativa, es lógico que si se ejercen funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el periodo para el que se designó o de haber cesado, ya no se es servidor público y por tanto, no le alcanza la sanción administrativa; en todo caso sería un usurpador y su conducta la sanciona el Código Penal.

- X. "Abstenerse de disponer o a autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan".
- XI. "Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíbe".
- XII. "Abstenerse de autorizar la selección contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público".

De infringirse esta fracción, simultáneamente se puede incurrir en el delito de abuso de autoridad, que como ya hemos dicho, está previsto en el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal, en su fracción XI, aunque esta disposición es aplicable cuando el servidor público lo hace a sabiendas de la inhabilitación. Si el servidor público demuestra que desconocía esa circunstancia, no se le podrá imputar el ilícito

- XIII. "Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte".

Esta disposición, tiende a impedir la parcialidad del servidor público o bien que con su intervención se pudiera derivar beneficios de tipo económico para él. Entonces siempre que obra alguna de las circunstancias asentadas en el precepto deberá excusarse. Ahora bien, para que conste la acusación deberá hacerlo por escrito, exponiendo las razones que juzgue pertinentes, ante su superior

jerárquico, para que éste a su vez disponga quién lo supla en el trámite relativo.

XIV. "Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos".

Cabe la posibilidad, de que por circunstancias especiales, no obstante los impedimentos de que hable la fracción anterior, el servidor público, no pueda abstenerse de intervenir. En este caso hará del conocimiento del jefe inmediato superior o del superior o del superior las causas por las que no puede excusarse a fin de que se le instruya sobre el procedimiento especial que para ese caso concreto deberá seguir, procedimiento que evidentemente tenderá a dejar en claro, que a pesar de los lazos de amistad, negocios, etc., no se obró con parcialidad.

XV. "Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interposición persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión".

Actos como el señalado en esta fracción pueden dar lugar a delitos que pueden ser abuso de autoridad o cohecho.

XVI. "Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobadas que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII".

A nuestro juicio la disposición, al ordenar que una persona desempeñe su empleo, cargo o comisión, sin obtener las contraprestaciones que el Estado otorga, evita los trabajadores meritorios que antes existían y que se prestaban a hacerlo con la intención de crear derechos para que luego se los consideraran.

Si el trabajador pretende obtener beneficios adicionales, se expondría a la terminación de los efectos de su nombramiento conforme al artículo 46, fracción V, inciso a. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado " Cuando el trabajador incurre en falta de probidad u honradez."

XVII. "Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere el artículo XIII".

En parte esta disposición contempla lo que fuera el delito de nepotismo, que no aparece ahora en el título décimo del Código Penal, que contempla los delitos cometidos por servidores públicos, y en consecuencia representa ahora solamente una falta de tipo administrativo

XVIII. "Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de Desarrollo Administrativo, en los términos que señala la ley".

La declaración patrimonial, tiene suma importancia, ya que de hecho representa una prueba preconstruida, esto es, si por alguna circunstancia el servidor público resultara con un patrimonio exorbitante, se tendrá que confrontar el patrimonio manifestado con el que posteriormente resulte ya que de no acreditar haberlo obtenido lícitamente, se establece la presunción de que el enriquecimiento fue ilícito pudiéndose proceder penalmente en su contra.

XIX. "Atender con diligencia las instrucciones, requisitos y resoluciones que reciba de la SECODAM, conforme a la competencia de ésta".

Es conveniente tener presente que para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta ley, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme al artículo 77, puede aplicar "Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y solicitar el auxilio de la Fuerza Pública".

XX. "Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan".

El artículo 57 de esta Ley dice que todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de sus dependencias los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Se tienen dos opciones en cuanto a este rubro: informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de sus subordinados, o bien hacerlo del conocimiento de la contraloría interna.

XXI. "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público".

Aparentemente esta prevención sobra, pues es obvio que la infracción a otras disposiciones también será sancionable por éstas; sin embargo la enumeración que hace el artículo 47, pudiera considerarse limitativa y en un caso concreto se alegaría, que una sanción aunque la prevea otra disposición, no es aplicable por el hecho de no aparecer en el artículo 47

XXII. "Las demás que le impongan las leyes y reglamentos".

Esta fracción es complementaria de la anterior, pues además de estas obligaciones subsistirán las contenidas en otras leyes y reglamentos, como es el caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los reglamentos de las condiciones generales de trabajo, unidades, etc., de cada una de las Secretarías de Estado.

III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.

Las responsabilidades en que puede incurrir todo servidor público se derivan del incumplimiento a las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la presente Ley.

La infracción a cualquiera de los preceptos del artículo 47 dará lugar a la aplicación de las sanciones señaladas por el artículo 53 de esta Ley, por medio de la substanciación del procedimiento administrativo señalado de los artículos 64 al 78.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Artículo 53

"Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. apercibimiento privado o público;
- II. amonestación privada o pública;
- III. suspensión;
- IV. destitución del puesto
- V. sanción económica,
- VI. inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado".

Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las reglas del artículo 56:

- I. "El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico":

El apercibimiento conforme al artículo 43 del Código Penal del Distrito Federal, consiste en: "La conminación que se hace a alguna persona, cuando se teme con fundamento que está en disposición de cometer un delito ya sea por su actitud o por amenazas de que en

caso de cometer el delito que se propone, u otro semejante, será considerado como reincidente”.

Como se ve el apercibimiento es esencialmente preventivo y se aplica, cuando el acto u omisión está en vías de hecho; éste podrá ser privado o público.

La amonestación dice al artículo 42 del propio ordenamiento penal, consiste: “En la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

- II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;
- III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.

La suspensión no podrá ser menor de tres días ni mayor de tres meses, y desde luego en el momento en que surte efectos esta, el funcionario no disfrutará de los emolumentos. (no debe confundirse la suspensión con el artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

- IV. La secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;
- V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios. será de un año hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a dicho monto.

Si el trabajador es de base, la fracción segunda del citado artículo 36 marca el procedimiento a que se sujetará conforme la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Pues según el artículo 46 ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, lo cual deberá demandarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (la terminación de los efectos del nombramiento).

La sanción económica: impuesta al trabajador se traduce en una deducción o descuento al salario y en los términos del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, están prohibidas las retenciones, descuentos o deducciones al salario, salvo en los casos que expresamente lo señalan.

La sanción económica revestía dos aspectos: hasta cien veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal sería atribución del superior jerárquico; y si excedía ese límite, sería competente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. El 24 de Diciembre de 1996 se reformó el artículo 56 fracción VI, para quedar de la siguiente forma : “Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad”, de lo cual desprendemos que, la contraloría sancionará económicamente cualquiera que sea el monto del beneficio o lucro obtenido.

El artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos enumera las circunstancias que deben considerarse para la aplicación de las sanciones a los servidores públicos y son:

- I. "La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones de esta Ley o las que se dictan con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La antigüedad en el servicio;
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones".

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones

La Ley de Responsabilidades establece las autoridades u órganos que pueden intervenir en la determinación de las respectivas responsabilidades administrativas previendo, básicamente cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las contralorías internas, los titulares de las dependencias del ejecutivo federal en general y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en particular).

En el procedimiento administrativo serán autoridades competentes, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Superior jerárquico, entendiéndose por superior jerárquico, el titular

de la dependencia, y ahora, después de las reformas de diciembre de 1996, el contralor interno.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estipula un procedimiento común para la Secretaría de la Contraloría y las contralorías internas, para la investigación, determinación de responsabilidades y sanciones; dicho procedimiento se aplicará a los servidores públicos que hayan cometido alguna infracción administrativa.

El artículo 64 de la ley reglamentaria señala el procedimiento para aplicar las sanciones administrativas.

- I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.
- II. También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.
- III. Entre la fecha de la citación y de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.
- IV. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante del designado por la dependencia y al superior jerárquico;
- V. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

VI. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad..."

El artículo 70 dispone que los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les imponga una sanción y prevé la restitución del empleo en caso de que el Tribunal emita una resolución anulatoria.

El recurso de revocación señalado en el artículo 71, es el medio para impugnar las resoluciones administrativas, mismo que se hará valer ante la propia autoridad y dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación. Después se puede recurrir al juicio de amparo conforme al principio de definitividad que rige en dicha materia: "El juicio de amparo es el último recurso que debe hacerse valer después de haber agotado los que el derecho común otorgue a los agraviados para obtener la revocación, modificación o nulidad del acto reclamado.

La resolución queda firme cuando transcurrido el plazo para interponer un recurso, no se hizo, o cuando se han agotado todas las instancias señaladas por la ley.

En materia administrativa, según el artículo 78, las facultades del superior jerárquico y de secretaría para imponer las sanciones prescribirán en un año, si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y, en tres años en todos los demás casos.

V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero.

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

La declaración patrimonial tiene suma importancia, ya que representa una prueba preconstituída, esto es, si por alguna circunstancia el servidor público resultara con un patrimonio exorbitante, se tendrá que confrontar el patrimonio manifestado con el que posteriormente resulte. El problema consiste en demostrar que el excedente se lo allegó lícitamente ; para tal efecto tendrá que cumplió con las obligaciones fiscales inherentes, esto es el pago de impuestos sobre la renta, etcetera.

Relación Entre la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades todos los servidores públicos sin distinción de ninguna naturaleza; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado³⁹, hace una clasificación de los trabajadores en su artículo 4º son: de confianza y de base

Los trabajadores de base en su relación de trabajo, se regirán por la citada ley, en tanto que los de confianza al tenor del artículo 8, quedan excluidos de la misma.

Conforme al artículo 75, si a un trabajador se le siguió un procedimiento administrativo y es catalogado como de confianza, se le puede imponer cualquiera de las sanciones previstas en el artículo 53, incluyendo la destitución.

En consecuencia, sobre la segunda parte del artículo 75 que prevé que tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetará a lo previsto en la Ley correspondiente.

Dicha Ley sería la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, solo que éste dispositivo por lo que toca a suspensiones, establece en su artículo 45 que son causas de suspensión que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique algún peligro a la vida para las personas que trabajan con él, y la prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria o arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa y finalmente que los trabajadores que manejan fondos o bienes podrán ser suspendidos hasta por 60 días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciera alguna irregularidad en su gestión mientras se practique la investigación y se resuelve sobre su caso.

³⁹Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Publicada en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1963

Para suspender a un trabajador de confianza deberá seguirse el procedimiento administrativo y a resultas del mismo, imponerle cuando así se estime pertinente una suspensión que conforme el artículo 56. fracción I no será menor de tres días ni mayor de tres meses.

En cambio para destituir a un trabajador de base necesariamente deberá demandarse la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, atento a lo que dispone el artículo 46 de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Si la sanción es económica, se considera un crédito fiscal y por lo tanto se utilizará el procedimiento económico coactivo para hacerlo efectivo, en otras palabras, se trabará embargo en bienes del infractor suficientes a garantizar el monto de dicho crédito, llegándose por lo tanto, si es necesario al remate.

Esta reforma resulta substancialmente diferente a todas las sanciones económicas establecidas en la legislación precedente, las cuales sólo perseguían el resarcimiento de los daños o perjuicios causados y con las reformas no sólo se obtiene el resarcimiento, sino que además se le impone una sanción económica, pues ambos conceptos estarán incluidos en los tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, que se le imponga como sanción, con lo que la ley actual es más severa que las anteriores.

La Responsabilidad Política de los servidores públicos, también está contemplada dentro de la Ley Federal de Responsabilidades.

En el Juicio político las autoridades competentes son la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia.

Son sujetos a juicio político de acuerdo al artículo 110 Constitucional, y al artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los:

- Senadores y diputados al Congreso de la Unión;
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Secretarios de despacho;
- Jefes de departamento administrativo;
- Representantes a la Asamblea
- Jefe de Departamento de Distrito Federal
- Procurador General de la República;
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- Magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y
- Directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en ese caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones, consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En el cuarto párrafo el mismo artículo 110 especifica que para la aplicación de las sanciones a que se refiere el precepto la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo con audiencia del inculpaado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del inculpado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Es claro que el procedimiento de que hablan los párrafos precedentes se refieren exclusivamente a los funcionarios enumerados hasta el número diez, ya que como vimos en el segundo párrafo por lo que respecta a los funcionarios que se mencionan de las entidades federativas, la intervención de las Cámaras será con el exclusivo fin de declarar si se incurrió en alguna infracción a los supuestos señalados y esa declaración la hará del conocimiento de las legislaturas locales, en respeto a la soberanía que cada entidad goza, para los efectos que estimen procedentes.

Artículo 6

“Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos mencionados redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

Artículo 7

“Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan en manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No precede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley se estará a lo dispuesto por la legislación penal".

Quando la resolución que se dicte en el juicio político sea condenatoria se sancionará al servidor público con destitución. Se podrá imponer además la inhabilitación para el ejercicio de empleos cargos o comisiones en el servicio público de uno a veinte años.

El artículo 9º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estipula que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados cuando considere que se ha incurrido en alguna de las conductas del artículo 7º.

El procedimiento a seguir en el Juicio Político está delineado del artículo 9 al 24 de la ley en comento.

El texto constitucional en vigor a partir de 1982 aumentó el número de sujetos respecto de los cuales no se puede proceder en su contra por los delitos que hayan cometido durante el encargo sin previa declaración de procedencia por mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; así, además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el procurador general de la República, el artículo 111 en 1982 extendió esta prerrogativa a los jefes de departamento administrativo, al jefe del departamento del Distrito Federal y al procurador general de Justicia del Distrito Federal.

Lo anterior se reformó con fecha 10 de agosto de 1987, ampliándose la inmunidad a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y se sustituyó la referencia al jefe del Departamento del Distrito Federal por la del "titular del órgano de gobierno del Distrito Federal.

3.3 Código Penal

Con las reformas que se dieron en diciembre de mil novecientos ochenta y dos, fueron trasladados un buen número de los actos u omisiones en que incurrian los servidores públicos, de la anterior Ley de Responsabilidades al Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal⁴⁰, lo que constituyó un gran acierto del legislador que de esta manera puso en práctica la debida sistematización de las normas al ubicarlas en el código correspondiente.

No solo perturban a la sociedad y a la administración pública los delitos cometidos por los particulares, sino también los perpetrados por quienes ejercen funciones públicas; tales actos, quedan comprendidos en los títulos décimo y décimo primero del Código Penal.

Los sujetos activos de estos delitos han de tener una cualidad personal y específica que es la de tener a su cargo funciones públicas, esto es, el cumplimiento de menesteres de carácter oficial, cualesquiera que fuere su importancia o su índole jerárquico.

Para conocer los sujetos de responsabilidad penal debemos tener presente lo que dispone el artículo 212 del Código Penal reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 5 de enero de 1983.

⁴⁰vigente a partir del 17 de septiembre de 1931

Artículo 212.

“Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título son aplicables a los gobernadores de los Estados, a los diputados, a las Legislaturas locales por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en que este título o en el subsecuente”.

Para la individualización de las penas, ordena el artículo 213, deberá tomarse en cuenta: si el trabajador es de base o funcionario, o empleado de confianza; su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio; sus percepciones; su grado de instrucción; la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

Para la individualización de las sanciones, previstas en este título, el juez tomará en cuenta si el trabajador es de base o funcionario de confianza, su antigüedad en el empleo, antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción.

Para la agravación de la pena, hasta una mitad además de la destitución e inhabilitación, se tomará en cuenta que el abuso de autoridad, intimidación o cohecho sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria.

Serán aplicables todas las reglas y disposiciones relativas del código penal y del código de procedimientos penales en la acusación o defensa de los servidores públicos que incurran en cualquiera de los delitos que a continuación se citan:

- **Ejercicio indebido de servicio público (Artículo 214);**
- **Abuso de autoridad (Artículo 215);**
- **Coalición de servidores públicos(Artículo 216);**
- **Uso indebido de atribuciones y facultades(Artículo 217;**
- **Concusión (Artículo 218);**
- **Intimidación (Artículo 219);**
- **Ejercicio abusivo de funciones (Artículo 220);**
- **Tráfico de influencia (Artículo 221);**
- **Cohecho (Artículo 222);**
- **Peculado (Artículo 223);**
- **Enriquecimiento ilícito (Artículo 224); y**
- **Delitos cometidos en la administración de justicia (Artículo 225 a 227).**

3.4 Código Civil

El artículo 1928 del Código Civil aplicable al fuero común en el Distrito federal y a toda la república en materia federal,⁴¹ dice así:

“El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.”

En principio el directamente responsable del daño causado es el funcionario, quien deberá responder con su patrimonio de la responsabilidad en que haya incurrido. Sólo en el caso de que el funcionario no tenga bienes suficientes para responder de la obligación, o teniéndolos no sean suficientes para cubrir el monto del daño, será responsable el Estado: en el supuesto aquí planteado el funcionario causó el daño con motivo de las funciones que se le tienen asignadas en la administración pública; de otra manera, si el daño se causó en lo personal, responderá también en lo personal.

A esa obligación del Estado, que también tienen los particulares en algunos casos, cuando el infractor tiene relación de dependencia es lo que la doctrina ha denominado responsabilidad objetiva.

Como responsabilidad objetiva debemos entender la obligación de reparar el daño pecuniario causado por emplear cosas peligrosas, aun cuando se haya actuado lícitamente y sin culpa. Esta responsabilidad no toma en cuenta los elementos subjetivos dolo o culpa, sino únicamente el elemento objetivo consistente en la comisión del daño al emplear cosas peligrosas, por eso se le llama responsabilidad objetiva o también riesgo creado.

⁴¹Publicado en el D.O.F. el día 26 de marzo de 1928, en vigor a partir del 1o. de octubre de 1932, según decreto publicado en el mismo Diario el día 1o. de septiembre de 1932

Joaquín Martínez Alfaro, menciona que la responsabilidad civil "es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia está encomendada al deudor de la reparación."⁴²

En materia de responsabilidad civil la reparación del daño es una obligación de naturaleza civil; en cambio, en materia penal la reparación del daño, cuando es a cargo del delincuente no es una obligación civil, sino una pena pública y en consecuencia la responsabilidad no es civil sino penal.

El fundamento de la responsabilidad civil se encuentra según Voirin "en la regla moral según la cual, no se debe dañar a otro, es decir, nadie está facultado jurídicamente para causar daño a sus semejantes."⁴³

Esta regla moral se encuentra en el artículo 16 del Código Civil cuyo texto señala:

"Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar o disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este código y en las leyes relativas"

En el aspecto civil, los artículos 1916 y 1928, imponen al Estado la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. De esta obligación expresamente se eximía al Estado y fue hasta el 31 de diciembre de 1982, fecha en que aparecieron publicadas las reformas a esos preceptos, cuando se impuso tal obligación.

⁴² "Teoría de las Obligaciones". México, Porrúa, 1989, p. 147

⁴³ Martínez Alfaro, Joaquín. Ob. cit. , p. 151

4.

El Papel de la Universidad en el Combate a la Corrupción.

Durante cada periodo del México actual, han habido diversos grupos y personalidades interesados en el estudio de la corrupción como fenómeno social. Las posibles soluciones y repercusiones que han traído las reformas legislativas para los servidores públicos, hacen cada vez más apremiante la necesidad de que sea verdaderamente sancionado quien practica actos irregulares, pues hoy en día la multiplicidad de leyes, reglamentos, autoridades, obligaciones y programas, traen aparejada más corrupción, problema que se quiere combatir.

El papel de la Universidad Nacional Autónoma de México, y de todas las instituciones educativas, es ser vehículo de la cultura y del conocimiento, por ende, protagonistas transformadores de la sociedad. Muchos problemas pueden ser resueltos a través de la educación, difundiendo los principios de ética y moral, en todas las disciplinas del quehacer humano. Solo transformando los vicios arraigados podremos aspirar a un desarrollo integral de la sociedad.

4.1 Corrupción en la Etapa Post-Revolucionaria.

Una mirada superficial al pasado sugiere que la omnipresencia de la corrupción en México no es un fenómeno reciente.

Las incontables campañas anticorrupción que salpican la historia de México dan fe de su difusión. Francisco I Madero quiso acabar con el monopolio político, con el monólogo oficial e instaurar democracia y el diálogo competitivo luchando contra la anarquía de aquellos tiempos; al ser derrocado (1920), resurgió una monarquía presidencial centralizada, forzosamente hereditaria cada cuatro años y más tarde cada seis años.

Lucas Alamán se refirió a los corruptos privilegios de que gozaban los militares mexicanos a mediados del siglo XIX. El Presidente Alvaro Obregón (1920-1924), reconoció públicamente el uso táctico de la corrupción: "no hay general que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos".

Nuestra Constitución actual recoge el mismo régimen de responsabilidades de la Constitución de 1857 y con base a ella se promulgó en 1937, durante la gestión del Presidente Cárdenas (1934-1940) la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y Altos Funcionarios de los Estados.

La exposición de motivos de la ley indicada, mencionaba que: "el ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo".

El Presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), dejó un legado mundialmente famoso de corrupción y ganancias mal habidas. El retrato que hizo Frank Tannenbaum⁴⁴ de la política mexicana a finales de la década de 1940, sintetiza la magnitud histórica de la corrupción: "tal vez lo peor de todo sea la mordida, que se expande en un círculo creciente de los burócratas a quienes no lo son y representa ahora, quizá, el principal impedimento, tanto moral como político, para un buen gobierno y para el progreso económico".

El Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), llamó a la corrupción "el cáncer de la Revolución" y añadió, que para nadie es un secreto que la policía abusa de su autoridad, lo que tiene por consecuencia "la mordida".

El Presidente López Portillo (1976-1982), durante su campaña anticorrupción, reconoció la presencia de la misma y sostuvo que si el famoso revolucionario Emiliano Zapata hubiese estado vivo, lucharía contra los funcionarios gubernamentales deshonestos.

Durante la campaña y en el sexenio del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), el pueblo exigió que se tomara en cuenta el problema de la corrupción como uno de los problemas prioritarios, llevando el sentimiento contra la corrupción a niveles nunca conocidos mediante una campaña llamada, "Renovación Moral de la Sociedad" cuyo significado era: "que el Derecho es síntesis de la moral social y debe reflejar en las normas jurídicas fundamentales su más diáfana expresión dentro del servicio público. Por tal motivo es obligación permanente de los gobernantes poner el ejemplo republicano y democrático en la conducción del país".⁴⁵

En su primer año de Gobierno el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), elaboró un programa similar, derribando del poder a fuertes líderes sindicales y financieros vinculados con la corrupción.⁴⁶

⁴⁴Stephen D. Morris, "Corrupción y política en el México contemporáneo", Siglo XXI, 1a Edición, México 1992, pp14

⁴⁵Val Enrique del y Otros, "Prevención de la Corrupción en el Servicio Público", INAP, México 1988, pp29

⁴⁶idem, pp30

El régimen de Salinas con la pretensión de modernizar al país de acuerdo a " la distribución equitativa de la riqueza nacional ", lo que hizo fue que resultaron los ricos más ricos y los pobres más pobres. Lo que significó que el país se desarrolló desequilibradamente desde el punto de vista económico y social.

El actual Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, también ha planteado su posición de preocupación ante la corrupción, invitando a los servidores públicos y a la sociedad a combatirla, pues "de la lucha contra la corrupción depende el avance de nuestro país".⁴⁷

El seis de diciembre de mil novecientos noventa y seis, durante la ceremonia del LXIII aniversario de la promulgación del Estatuto Jurídico de la FSTSE en los pinos, el Doctor Zedillo aceptó que en su gobierno persisten la corrupción y la impunidad y que más allá de cualquier consideración personal, política o ideológica, los servidores públicos deben cumplir con eficiencia las responsabilidades que les señalan las leyes.

En el acto, el doctor Zedillo giró instrucciones a los titulares de las Secretarías de Hacienda y Contraloría para que le presenten un proyecto de ley del Servicio Civil Federal que norme el reclutamiento, selección, desarrollo profesional y la separación digna de los servidores públicos.⁴⁸

Señaló además, que si el mérito, la aptitud y el interés público son el único criterio que se aplica para el ingreso y el ascenso en el servicio civil de carrera, claramente se deduce que, la influencia política ni la particular han de tener intervención en ello. En realidad cualquier intento por parte de un candidato a desempeñar una función, de obtener un trato preferente (por influencia), debe tener como consecuencia para él su propia descalificación.

⁴⁷Moreno, Domínguez Manuel, "Fugió Zedillo la promoción personal de funcionarios", El financiero, 6 de diciembre de 1996

⁴⁸Arvizu, Arriaga, Juan, "Será fortalecido el combate contra la corrupción...Zedillo", El universal, 6 de diciembre de 1996

El Presidente de la República, destacó que los servidores públicos son responsables de arraigar una cultura de servicio que satisfaga las necesidades de los mexicanos y un compromiso de trabajar sin descanso, con el solo ánimo de servir al pueblo, pues dijo: “No permitamos que las acciones deshonestas de unos cuantos afecten la honorabilidad de la mayoría.”⁴⁹ Así pues, se pronunció en favor de una administración pública efectivamente moderna, eficiente y productiva, integrada por personal profesional en todos sus niveles y campos.

En el presente siglo, la corrupción se explica por el sistema político prevaeciente en el país, pues la centralización y el presidencialismo, junto a la discrecionalidad del uso del poder y toma de decisiones, han con llevado a la permanencia de tres tipos de actos de corrupción: cohecho, peculado y nepotismo.

La Constitución establece una serie de mecanismos e instituciones para controlar el poder.

El maestro Ignacio Burgoa opina que, para que se dé el Estado de Derecho, se requieren dos elementos:

- La Norma Jurídica adecuada
- El acatamiento por autoridades y particulares del inciso anterior

Cuando no hay uno de estos dos elementos existe la ingobernabilidad o corrupción. Uno de los fines del Estado es el bien común y en el momento que se da la oligarquía se está corrompiendo uno de los fines del Estado.

El sistema de control de poder instituido en nuestro país, es la real división de poderes, es decir la actuación de: Un ejecutivo que gobierne sirviendo y no que se sirva de los gobernados, un legislativo que legisle y no solo se concrete a aprobar las leyes que se le proponen y un judicial autónomo no subordinado a las órdenes del ejecutivo.

⁴⁹ Ob cit., Moreno, Domínguez Manuel.

Hasta hoy, el medio de control del poder por excelencia ha sido "el temporal", es decir, la temporalidad de la gestión política o sexenio, al final del cual, la misma sociedad que lo ungió como el candidato idóneo para el cargo, después lo señala como el villano que, valiéndose de la buena fe y la confianza del pueblo, saqueó hasta lo sumo al país.

Frente a los abusos de poder estatal se ha erigido histórica y socialmente la cultura de los Derechos Humanos; los cuales tienen como propósito limitar el ejercicio irrestricto del poder estatal.⁵⁰ Los pensadores del iluminismo desde Rousecau hasta Kant, advirtieron que todo poder tiene fronteras que nadie debe transgredir so pena de caer en la barbarie.

Establecer límites y frenos al poder político para que éste no aplaste al individuo, es uno de los objetivos del movimiento en favor de los Derechos Humanos; visto de otra manera, este movimiento redefine las relaciones entre gobernantes y gobernados en el marco de imperio de la ley.

Desde su nacimiento la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha tenido como emblema un principio enunciado por el Presidente de la República, luchar frontalmente contra la impunidad bajo el convencimiento de que "en nuestro país nadie puede estar ni pasar por encima de la ley".

En otras palabras, y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna.⁵¹

⁵⁰ Lic. Madrazo, Cuellar Jorge, "Los Derechos Humanos como factor de lucha contra la corrupción", CNDH, México, 1995, pp8

⁵¹ Burgos, Orihuela Ignacio, "Antología de su pensamiento", Unión Gráfica, México 1989, pp 232

4.2 Objeto de la Educación Superior.

Ernesto Zedillo Ponce de León, dijo: "Comparto plenamente con ustedes esa firme convicción de que en el umbral del siglo XXI el desarrollo y prosperidad de las naciones se fundarán en la calidad de sus sistemas educativos."⁵²

Para el estudio de la educación se considera como punto de partida, el desarrollo de las funciones sociales que desempeña, las que apuntan tanto a la conservación y reproducción de la forma de organización social, como a su transformación.

En México, se pueden reconocer al menos cinco funciones sociales de la educación:⁵³

Función cultural e ideológica.

Consiste en la transmisión de conocimientos, valores, formas de pensamiento y pautas de conducta que han producido y conservado los grupos sociales; es la función tradicionalmente asignada a la educación, la finalidad más general y normal de cualquier tipo de educación. Pero además de esto tiene también un carácter ideológico al propiciar una "representación imaginaria" de la realidad socialmente significativa, bajo la hegemonía de la visión de los grupos y clases que detentan el poder en la sociedad.⁵⁴

⁵²Solis Cámara, Fernando, "La educación en el futuro de México", Examen, No. 63, Agosto 1994, pp13

⁵³Pozas h., Ricardo, "Universidad Nacional y Sociedad", Miguel Angel Porrúa, 1a Edición, México 1990, pp290-297

⁵⁴Las instituciones de educación superior constituyen un conjunto excepcionalmente heterogéneo, en el cual cada sector, y a veces cada centro presenta modalidades específicas, derivadas de las relaciones de fuerza y de los procesos que han determinado su evolución en el pasado. Tal diversidad es sólo parcialmente el resultado de las diferencias jurídicas o de especialización formal que existen entre las instituciones.

Función socializadora.

Consiste en incorporar a los individuos de las nuevas generaciones a la vida social. El propósito de incorporar a las nuevas generaciones a la sociedad y a la cultura vigente, de manera que internalicen los valores y normas en que se basa el funcionamiento de la sociedad al mismo tiempo que se preparan para la vida social, económica, política y cultural, produce un aprendizaje no neutral, sino conforme a las pautas impuestas por las formas de organización social establecidas y por las estructuras de poder predominantes. En un nivel más particular, esta socialización lleva a promover actitudes que favorecen la inserción de la población a las relaciones de trabajo predominantes.

Función de selección social.

A través de la educación escolar se realiza un proceso de distribución desigual del capital cultural acumulado socialmente, la escolaridad se utiliza como filtro de selección para legitimar la participación desigual en el ingreso, el poder y el prestigio. La redistribución social que realiza la educación escolar legitima la selección social al realizarse ésta de acuerdo con los criterios y procedimientos avalados por los procesos educativos. El acceso y permanencia en el sistema escolar hace de la educación un medio de reproducción de la estructura de clases, de la división social del trabajo y de jerarquización establecida en todos los ámbitos.

Función política y de control social.

La educación pretende que todos los individuos compartan una misma visión del mundo con el fin de regular las tendencias de dispersión de la sociedad, manteniéndola dentro de los cauces señalados por los grupos dominantes en su proyecto de desarrollo político, económico y social. En el caso de México de modo particular, la educación ha sido uno de los pilares de la legitimidad política de los gobiernos post-revolucionarios.

Función Económica.

La educación forma a la fuerza de trabajo que, con diferentes niveles de calificación se incorpora al sistema productivo. En esta formación, que tradicionalmente es considerada como la preparación indispensable del trabajador para su desempeño adecuado en el puesto laboral que se le asignará, intervienen dos aspectos: los requerimientos de calificaciones ocupacionales de la economía del país en un periodo determinado y la asignación de los individuos a determinadas ramas y niveles de autoridad dentro de la estructura económica y del empleo.

Las funciones han llegado ya a entrar en contradicción, dado que la función política y de control social exige una cada vez mayor ampliación del sistema escolar, mientras que el eficaz cumplimiento de la función de selección social depende de restricciones en el acceso a una mayor escolaridad.

La educación ha de enseñarnos a valorar nuestro espíritu y nuestras realidades comunes logrando involucrarnos en la cultura, las inquietudes y las necesidades de nuestros compatriotas, e integrarnos con ellos en el trabajo creativo, al vivo deseo de superación, a una voluntad de servicio y un nacionalismo abierto a la pluralidad universal.

La educación superior es un componente esencial del desarrollo de la sociedad, a la cual le toca contribuir con el incremento de la producción, la elevación de los niveles de vida de la población, participar en la transformación de la sociedad, coadyuvar en la extensión de los servicios educativos, incorporar al desarrollo del país los avances científicos, tecnológicos, etc.

El cometido fundamental de la educación es formar hombres y mujeres más aptos para desenvolverse con éxito, y más conscientes de sus responsabilidades sociales, de modo que coadyuven a transformar a nuestro país en una nación más justa.

Corresponde a la universidad proporcionar los conocimientos y facilitar las condiciones para el desarrollo de propuestas en este sentido, por la vía de la investigación y la docencia.

Así pues se debe proponer un mejoramiento de la calidad de la educación de ese nivel, para que contribuya a la satisfacción de las necesidades sociales, entendiéndose por éstas las culturales, científicas, políticas y económicas de la nación mexicana. "La educación superior, debe ser potencial de transformación del país."²

² La educación profesional no está dirigida a resolver los problemas sociales, a desarrollar vías de movilidad laboral ascendente o de hacer de la escuela y del trabajo experiencias más satisfactorias. Por el contrario, su propósito es reducir expectativas, limitar aspiraciones y aumentar la sujeción a la estructura social existente. Es meter en el engranaje de la producción capitalista a la masa productiva, sin que le sea permitido saber cuanto está produciendo. Gutiérrez, Francisco, "Educación como praxis política", Siglo XXI, 3a Edición, México 1988, pp 37

4.3 La Universidad Nacional Autónoma de México como Institución Educativa.

“La profunda crisis económica y las grandes reestructuraciones del estado y la sociedad son dos elementos que impulsan a la universidad al cambio”.⁵⁴

La resolución de las necesidades sociales, se presume, deben darse a través de las funciones reconocidas de la universidad: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, formando profesionales, investigadores y técnicos útiles a la sociedad, realizando investigaciones que se orienten a la resolución de las necesidades y problemas nacionales y regionales extendiendo los beneficios de la cultura a todos los sectores de la población.

Los problemas nacionales e internacionales demandan de las instituciones educativas que la formación del personal académico se adapte mejor a las exigencias actuales, necesidades sociales y al cambio constante en el orden del conocimiento.⁵⁵

La excelencia de una institución, se halla en relación directa con la calidad de su personal académico, por tanto, el proceso de selección del mismo es de capital importancia. La universidad no debe contratar sino a aquél que demuestre una idoneidad de sus conocimientos, la solidez que da la vocación, pues la vida académica se sustenta en el saber y en la probidad intelectuales.

⁵⁴Zermeño, Sergio, “Universidad Nacional y Democracia” Miguel Ángel Porrúa, 1a Edición, México 1990, pp57.

⁵⁶Carpizo, Jorge, “El ser y el deber ser de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO”, UNAM 1988, pp 24

La investigación como actividad universitaria, sirve de sustento a la docencia y la difusión, ya que promueve el tratamiento de problemas o su reformulación. La formación de investigadores hace de las universidades fuentes proveedoras de sujetos capaces de enfrentar procedimientos y proponer soluciones a cuestiones básicas de la sociedad.

La universidad debe incrementar su influencia en la formación de investigadores y docentes, en tanto representan un campo potencial de creación, promoción y reproducción del conocimiento, y en el replanteamiento de la formación profesional, dotando a ésta del sentido social y crítico que le corresponde a una universidad nacional y pública.

La investigación que se hace en la universidad es precisamente para beneficio de nuestra comunidad y de la sociedad con el fin de ampliar el conocimiento general; de ahí que no pueda pensarse en un investigador universitario que guarde para sí sus descubrimientos o conclusiones; "éste debe procurar hacer aportaciones del conocimiento, ya sea puro o aplicado, y si es el caso, proponer soluciones a los problemas nacionales".

Función primordial de la Universidad es vincular al humanismo con la ciencia. Su lema "Por mi raza hablará el espíritu" forjado por el gran filósofo José Vasconcelos, es una advertencia de que la raza universitaria es la detentadora del espíritu tratándose éste de esa fuerza que por encima de las religiones es la íntima expresión del hombre. En este pensamiento converge el espíritu de la cultura, el de la humanidad, el del mundo y como ese espíritu está hoy en serio peligro, es la universidad la que puede y debe defenderlo.⁵⁶

Los repetidos períodos de crisis que se dan en las diversas instituciones que conforman la sociedad las colocan en la mira de la crítica de los diversos sujetos sociales. La universidad como institución de la sociedad no escapa de esta situación, pues ella es depositaria de la responsabilidad de formar al más alto nivel a las futuras generaciones.

⁵⁶Carranca, Raúl, "La universidad mexicana". Fondo de Cultura Económica, 1a edición, México 1969, pg 97

Un sistema educativo de “alta calidad” sería aquel que al mismo tiempo es capaz de asumir responsablemente tanto las grandes exigencias que le plantea la sociedad del presente como las tareas creativas que surgen de su propia iniciativa en interés y que contribuyen a la realización de los proyectos históricos posibles contra el fatalismo de lo probable.⁵⁷

La cultura universitaria es y ha de ser mexicana, en la medida de lo posible, en el contenido de sus tradiciones y sus expresiones. En cuanto cabe en la selección de sus objetos de estudio, en el uso y en la selección de los recursos, no sólo por la recuperación de nuestra historia y nuestra geografía o nuestras manifestaciones artísticas y literarias, o por la deseada recuperación de la herbolaria o la farmacología nacional, las peculiaridades de nuestra jurisprudencia y de nuestra cultura formalista, litigante y negociadora; sino en la participación crítica, reflexiva, propositiva, comprometida y activa, plenamente asumida y aceptada, en el diseño y ejecución de un proyecto democrático de país.⁵⁸

Estoy segura de que, la formación académica es uno de los principales instrumentos para prevenir y combatir la Corrupción. La Universidad Nacional Autónoma de México, como institución educativa tiene la oportunidad de adentrar al alumnado en el combate a la Corrupción e informar acerca de los terribles efectos que ésta acarrea a la sociedad.

⁵⁷Ob cit., Pozas H., Ricardo, pp 306

⁵⁸ Es común que se trate de profundizar en la idea de la universidad como ciencia de la sociedad en que surge. Conciencia psicológica, crítica y ética, conciencia siempre como acto de presencia a sí mismo del racional en cuanto racional en aquello que le afecta. Presencia que es el caer en la cuenta de sí mismo al juzgar sobre sí mismo y su estar en situación desde la propia racionalidad y el orientar la acción en consecuencia o congruencia con esa misma racionalidad. Conciencia que se desarrolla históricamente y tiene las características de ser actual, actuante y presente; integradora o unificadora; completa e inacabada; dinámica y evolutiva; libre, autónoma y liberadora, necesaria, objetiva y desinteresada, dialogal y benévola, analógica y dialéctica. Ob cit., Pozas H. Ricardo, pp 364

Hablar de autonomía implica libertad de cátedra y de investigación, de discusión y análisis. Sin ello es imposible el desarrollo de la cultura, que no se acrecienta en la uniformidad sino en la crítica, el diálogo y el despliegue de la creatividad sin ataduras. "la universidad quedaría mutilada en sus mismos fundamentos si abdicara de la crítica, de la facultad de analizar todo conocimiento, todo hecho, incluidas ella misma y la sociedad donde se inserta. Sufriría asimismo una mengua sustancial si dejara de ser el espacio en que se manifiestan todas las ideas, todas las corrientes científicas y filosóficas donde los universitarios confronten las opiniones que tienen acerca de ellas; sin dogmatismos ni hegemonías ideológicas".⁵⁰

La discusión fomenta la conciencia crítica y fundamenta el conocimiento de los problemas nacionales y universales. Conforme a sus condiciones de autonomía académica y mediante la investigación, la Universidad puede promover el surgimiento de propuestas alternativas en diversos ámbitos y problemas, como la corrupción, provocando una posibilidad de ruptura con los planteamientos reproduccionistas, que son determinantes para el desarrollo nacional.

⁵⁰ Ob cit., Carpizo, Jorge, pp7

4.4 La Universidad Nacional Autónoma de México como Casa de Cultura.

La cultura se entiende como el conjunto estructurado de comportamientos, conocimientos y valores compartidos por un grupo humano, el cual normalmente tiende a protegerlos institucionalmente.⁵⁹

La cultura es, en este sentido, la manera de actuar, de ser, de comportarse, de juzgar, por la que puede identificarse a un grupo humano en su relación y contradistinción con otros grupos.

Una cultura incluye también aspectos menos formalizados, como el folklore, el respeto a los antepasados, la historia oficial o la celebración de efemérides, la ejecución de planes y programas hasta lo propiamente instituido o institucionalizado.

Históricamente se ha concebido a la Universidad, como la responsable de realizar las investigaciones necesarias para el desarrollo científico, tecnológico y económico del país; además de crear y difundir cultura, a partir del supuesto de que la universidad se debe a la sociedad y que en su especificidad como casa de cultura debe contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales y al proceso de desarrollo del país.

⁵⁹Ob. cit., Pozas H., Ricardo, pp 345

Un rasgo de la vida y cultura de los universitarios, es la intensa experiencia de aspectos que, si bien en otros ámbitos de la cultura nacional se dan de manera más o menos encubierta, más o menos descarada, en el campus universitario, se patentizan contra un fondo contrastante: La defensa por medios brutales de la estabilidad frente al cambio, el uso de medios de corrupción o de inhabilitación, el "te pago o te pego" como forma de conducción de la vida social, la "porra" el autoritarismo y el paternalismo, la estratificación. En algunos casos, pudiera decirse que el aprendizaje más claramente obtenido durante el tránsito universitario ha resultado ser la convicción de que nada puede hacerse sino adaptarse a las condiciones impuestas por el sistema.

Al interior, las universidades, son vistas y vividas principalmente como centro de capacitación; como espacios de la "grilla" o como *modus vivendi* o *ascendendi* de burócratas, empleados o algunos retenidos temporalmente, en tanto pueden ubicarse en otros espacios sociales: como domesticadores de multitudes, o como centros de cultura de masas.

Hoy en día, el individualismo es el que lleva a cada quien a la universidad (así sea pública) más en busca de la realización de su proyecto individual que de un proyecto comunitario. El sistema escolar ha crecido indudablemente y ese crecimiento ha reportado beneficios, tanto a la sociedad como a los individuos que la componen y que buscan una mayor participación en los bienes o servicios sociales así como una mejor calidad de vida.⁶⁰

La cultura representa la continuidad del pensamiento, las costumbres, los valores y las expresiones artísticas en las que se finca nuestra identidad como nación.

La universidad como casa de cultura tiene un único y primario papel social, que es precisamente la extensión de los beneficios de la cultura y los servicios. Este es el papel social que la institución universitaria tiene y ha tenido a lo largo de siglos y el que tiene, idealmente, en el caso mexicano.

⁶⁰pp171 UNAM y democracia cita pendiente

La cultura universitaria hoy ha de ser también una cultura de la civilidad y de la formación de responsabilidad ciudadana.⁴

⁴ Con la carga de información genética que se transmite al paso de las generaciones, hay también una carga cultural que hace a las generaciones de hoy más sensibles al tema ecológico o al de la paz, a la corrupción o a la crisis, al de las diferencias individuales y al del cambio, que lo fueron las generaciones precedentes. Hay en estos temas, como en otros que pudieran identificarse, alguna información compartida, algunas jererquizaciones valores, algunas actitudes fácilmente identificables que no resultan ajenas al desarrollo de lo que de manera sencilla podemos llamar el acervo o el patrimonio cultural, o la acumulación y superación dialéctica de conocimientos y sus logros, valores y su crítica y comportamientos y sus condiciones y efectos materiales. Ob cit., Pozas H., Ricardo, pp 376.

4.5 Universidad, Política y Burocracia.

La Universidad Nacional Autónoma de México, es una de las instituciones centrales de nuestra sociedad. Lo que acontece en la Casa de Estudios, ya sea bueno o malo, repercute en la sociedad. La pluralidad de opiniones y la libertad de crítica que se fomentan en nuestra universidad son parte esencial de la vida política, racional y civilizada de México.

El papel que tiene la Universidad es el de percibir la realidad, criticarla y actuar en su transformación, es decir, autopercebir al país en cuanto está afectado por la realidad, criticar esa situación y orientar de algún modo esa relación.

La política, como una de las más importantes dimensiones del ser humano, ha de formar parte integrante del proceso educativo, si es que deseamos que desarrolle su capacidad para edificar su propia personalidad y para realizarse como humano en la consolidación de la sociedad.

El sistema escolar de cualquier sociedad, es reflejo fiel de la política e ideología de los grupos gobernantes o de los partidos políticos en el poder. Si una sociedad evoluciona, el sistema educativo tiende a evolucionar con ella, si una sociedad esta en crisis muy pronto la escuela reflejará esa misma crisis.

Tomar partido por la justicia, la libertad, la democracia, la ética, el bien común, es opción política y es hacer política, todo educador en conciencia tiene que valerse de las posibilidades que le brinda la acción pedagógica para inculcar en sus alumnos el espíritu de lucha contra todas las formas de injusticia, de corrupción, de atropello. Sabiendo que la corrupción, el atropello, el robo, la injusticia y la división de clases como hechos concretos y reales son los mas grandes obstáculos para la construcción de la sociedad a la que aspiramos.⁶¹

⁶¹Ob cit., Gutiérrez, Francisco, ", pp 59

La educación juega un papel importante en la población en cuanto a crear una actitud de intolerancia frente a la corrupción. Se deben hacer esfuerzos por incrementar la concientización, a todos los niveles, acerca de la necesidad de contar con un régimen de responsabilidad en el gobierno.

El balance político económico entre estado y sociedad es fundamental, es decir, cuando existe un estado fuerte y una sociedad civil vigorosa, vigilante y participativa se da un equilibrio donde es más difícil que uno abuse del otro, porque ambos son capaces de vigilarse entre sí y a sí mismos.

El ejercicio de la política en la Universidad Nacional Autónoma de México ha de tender a la superación de ésta, a cumplir de mejor manera los fines que le son propios y no satisfacer los propósitos de las organizaciones y partidos políticos. No se trata de utilizar a la institución para el logro de fines particulares de este o de aquel grupo en la búsqueda de poder, sino definir de modo concertado, una política académica que permita la superación de la Universidad y el debate con argumentos académicos sobre diversos problemas sociales así como políticas para el futuro de nuestra sociedad.⁶²

La universidad debe preparar personas para que hagan historia y no preparar individuos alineados, adoptados a la sociedad, reproductores y preparadores de sus esquemas y estructuras.

Se afirma que, es imposible transformar el sistema educativo desde su interior; pues sólo una transformación del sistema económico, social y político, podrá desembocar en un sistema escolar diferente. Existe interrelación entre ambos procesos, es decir, no puede surgir un hombre nuevo, sin el cambio de estructuras sociales, ni el cambio de estructuras sociales, sin la formación del hombre que requiere esa nueva sociedad. Una conciencia nueva y un nuevo comportamiento social, sólo pueden darse en y con recreación de un nuevo orden social. "Una revolución no puede darse sólo por el cambio de estructuras, sino también por el cambio de los hombres".

⁶²Ob cit., Carpizo, Jorge, pp15

“La universidad debe desempeñar un papel político, pero sobre la base de sus características y funciones educativas y culturales”. La universidad puede y debe, por ejemplo, expresar sus desavenencias con la política seguida por el Estado o proponer soluciones alternativas. Puede también, participar al lado o junto con otras organizaciones o instituciones, con el objeto de exigir al Estado la modificación de determinadas políticas y proponer planes o proyectos alternativos; pero no está a su alcance el asumir el papel de protagonista fundamental en los movimientos políticos y sociales.

La universidad será mejor apreciada en la medida que se perciba más vinculada a las situaciones concretas cada vez más diversificadas y cambiantes de los problemas nacionales.

4.6 Ética y Moral contra Corrupción.

"La ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad".⁶³

Los problemas éticos se caracterizan por su generalidad lo que los distingue de los problemas morales de la vida cotidiana, pues estos son los que nos plantean situaciones concretas.

La presencia de la corrupción en la vida pública está directamente vinculada a los componentes éticos de los grupos sociales que la conforman, entendidos como los valores que, partiendo del plano personal, se traducen en normas de conducta valoradas positivamente por esos grupos; deduciendo así, que la corrupción es la alteración de esos valores en lo que atañe a la administración de los intereses comunes.

Ética y deontológicamente, la conducta de los servidores públicos en el desempeño del cargo debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley, pues es inútil tener una policía que reprima la corrupción cuando la sociedad no cree en las leyes y hace lo que le parece. Si el único objetivo de una sociedad es acumular riqueza, cualquier programa contra la corrupción está condenado a fracasar.

Los valores sociales, tienen un papel absolutamente concreto en la relación entre la sociedad y poder; así la veracidad del administrador beneficia el interés del administrado y no busca con su conducta favorecer a alguien en detrimento de otros que no se han encontrado en igualdad de condiciones en su relación comercial.

La corrupción se estima una mezcla de deslealtad con apropiación de aquello que se administra para el resto, por eso la palabra conlleva la repulsa.

⁶³Sánchez Vázquez, Adolfo, "Ética", Grijalbo, 31 Edición, México 1962, pp 22

La prosperidad es el valor individual que se obtiene de una situación que parte de la igualdad y que produce como resultado una más elevada situación económica.

Coincido con el autor Saban Godoy, en que el valor social de mayor relevancia en el campo de la corrupción es el de lealtad, valor absolutamente esencial en las sociedades más desarrolladas, que motiva una inmediata respuesta a cualquier actuación corrupta.

Dentro del, a veces, insondable terreno de la ética, es evidente que una sociedad liberal y democrática, una vez desprovista del componente religioso, tiene ciertos parámetros o medidas éticas cuya transgresión, ha por fuerza, de producir cierto reproche social. Se considera normalmente censurable lo que afecta a la apropiación de lo ajeno, la deslealtad, el engaño, el mayor o menor desorden de la vida privada con trascendencia pública.

En el origen de un orden jurídico democrático y en la configuración del poder político, necesariamente, se encuentra un conjunto de valores éticos; por ello la ética, la acción política y las formas jurídicas se implican, condicionan y potencian unas a otras. En el ejercicio del poder no bastan los simples mandatos de un precepto jurídico para asegurar su cumplimiento, sino que son imprescindibles medidas específicas dirigidas a prevenir, evitar, castigar y corregir, las conductas contrarias a la honestidad que debe caracterizar a las instituciones públicas.

Los valores imperantes en una sociedad se concretan haciéndose palabras en la norma social, las cuales expresan deberes sociales. La acción de los individuos es regulada por "normas sociales" y son aquéllas que regulan la acción de la sociedad, de los individuos y de los grupos, en cuanto a que tal acción tiene lugar dentro de un contexto social.

La obligatoriedad de las normas sociales surge en la conciencia del individuo bajo la forma de un sentimiento mismo que es producido sobre todo por la educación. El Grupo social modela las conciencias individuales transmitiéndoles en el proceso educativo el patrimonio de valores que le es propio.

La ética de la modernidad mexicana deberá fundarse en los valores morales y culturales que propician la creatividad, la competencia, el trabajo y la movilidad social basada en los méritos personales y no en los privilegios hereditarios de camarillas o familias.

La palabra moral viene del latín "mos o mores" es decir costumbre o costumbres. Se llama moral al conjunto de reglas que con el tiempo se van adquiriendo por una sociedad determinada.

"La moral es un sistema de normas, principios y valores, de acuerdo con el cual se regulan las relaciones mutuas entre los individuos o entre ellos y la comunidad, de tal manera que dichas normas que tienen un carácter histórico y social, se acatan libre y conscientemente por convicción íntima y no de un modo mecánico, exterior o impersonal".⁶⁴

La moral no es un quehacer individual, pero como el individuo es por naturaleza un ser social la moral debe responder también a necesidades e intereses sociales cumpliendo una función social: así tenemos que el proceso de moralización, debe desarrollarse en una verdadera lucha que redunde en una moral colectiva superior. En la medida que lo importante es el lucro y la moral está supeditada a lo económico es muy difícil hablar de una moral que pueda ser común a todos los individuos.

La moral es lo que hace buenos a los hombres, tanto en su vida en soledad como en su vida en sociedad. Aun cuando tenga razón Kant, al considerar que solo de la intención y de la conciencia individual se puede predicar el carácter nitidamente moral, no por ello puede abandonarse el aspecto colectivo del fenómeno moral, esto es, la necesidad de dar respuesta moral a los problemas sociales.

⁶⁴Ibid, pp 23

La vida social de la persona es la manifestación más natural de ella misma, la realidad en que plasma su pensamiento y su voluntad. Por consiguiente, la moral no sólo penetra la vida personal aunque ésta constituya su verdadera sede, sino que trasciende a la vida en sociedad, ya que ésta es una prolongación de aquella.

Alguna vez nos preguntamos ¿Cuáles son las condiciones necesarias y suficientes para poder imputar a un sujeto una responsabilidad moral por determinado acto?

Desde Aristóteles contamos ya con una vieja respuesta en la que se señalan dos condiciones fundamentales:⁶⁵

- Que el sujeto no ignore las circunstancias ni las consecuencias de su acción; o sea que su conducta tenga un carácter consciente.
- Que la causa de sus actos esté en él mismo (causa interior) y no en otro agente (causa exterior) que le obligue a actuar de cierta forma pasando por encima de su voluntad; o sea, que su conducta sea libre.

Así pues, por un lado, solo el conocimiento y la libertad por otro permiten hablar legítimamente de responsabilidad, la realización de la moral es una empresa individual, ya que sus verdaderos agentes son los individuos reales.

Hay que darse cuenta de que cuando dirigentes e instituciones no son respetados es porque no son respetables, pues han reemplazado la función pública de administrar honestamente intereses colectivos por el aprovechamiento personal libre y consciente de la misma.

⁶⁵ibid, pp 57

El gran corruptor tiene siempre necesidad de una extendida red de pequeños corruptos para que su acción no sea sólo una práctica, sino un ejemplo capaz de permear el funcionamiento integral de la sociedad; necesita transformar los derechos legítimos de las personas en favores, hacer perder sentido de las fronteras entre lo lícito y lo ilícito, difundir una cultura que busque demostrar que en la gran sociedad de mercado sólo hay espacio para los negocios, las transacciones, entre sujetos fuertes capaces de crear o condicionar las reglas que rigen al conjunto de los ciudadanos.

Hay muchas formas en las cuales los gremios profesionales pueden ayudar a alcanzar los cambios necesarios para evitar la corrupción y obtener un mayor nivel de moralidad en el gobierno:

- Los organismos profesionales de contadores deben establecer claramente las normas de conducta de sus miembros como ejemplo para la sociedad. Los códigos de ética deben darse a conocer al público para que él mismo pueda evaluar los comportamientos.
- Los gremios deben insistir públicamente en que los gobiernos y todos sus funcionarios cumplan con responsabilidad su gestión, es decir la obligación de responder públicamente sobre el desempeño de la misma.
- Los organismos profesionales están llamados a emitir normas y guías profesionales que se relacionen específicamente con el sector público. Estas normas deben exigir la implantación de buenos sistemas de control interno en el Estado y la presentación de estados financieros de los gobiernos y de todas sus dependencias, de forma tal que se descargue la responsabilidad.
- Establecer medidas disciplinarias contra los profesionales involucrados en actos de corrupción. Mientras se perciba que, de la corrupción no resulta un castigo, será muy difícil avanzar en la lucha contra ella.

La moral y el derecho cumplen necesidades sociales y ambos cambian al cambiar el sistema económico, así que, como fenómenos históricos tienen que cambiar constantemente. Ahora bien, la diferencia entre moral y derecho es que el último regula las relaciones entre los miembros de una sociedad mediante la amenaza de una sanción, es decir, se obedece por miedo. En cambio, la moral regula las relaciones humanas, sin necesidad de amenaza exterior sino por convicción de sus miembros, ya que favorece a toda la colectividad y en este sentido eleva al ser humano.

De todas las formas de comportamiento humano, el jurídico o legal es el que se relaciona más con el moral, ya que ambos, se hallan sujetos a normas que regulan las relaciones de los hombres.

Toda sociedad desarrolla en sus miembros una pertenencia a ella mediante la educación en los valores del grupo que psicológicamente se traducen en sentimientos de pertenencia al mismo. Desde el punto de vista de la coherencia social, el hombre está interesado, en la medida de lo posible, en reforzar las actitudes positivas y reprimir las negativas.

La incentivación y represión, son dos funciones que todo grupo adopta para reforzarse, ambas consisten en generar motivos de obediencia a las pautas de conducta deseadas, lo que en el sentimiento psicológico se traduce como el sentimiento de obligatoriedad

El derecho es el sistema represivo por excelencia. El grupo sanciona porque defiende sus valores, los valores en los que cree.

Es pues, la actividad política, la que inicialmente hace valer las exigencias éticas frente a un ordenamiento y cuando consigue sus objetivos, las introduce en la Constitución de la que pasan a ser fundamento y contenido material indispensable.

La Constitución se convierte, en el punto de encuentro entre ética y política. El estado social y democrático de derecho es el mejor instrumento para asegurar la conexión y procurar que la tensión entre los tres elementos en juego: ética, política y derecho sea provechosa y resuelva de un modo satisfactorio para lograr la armonía del conjunto.

Nos encontramos con un proceso circular, en el que los contenidos éticos, la acción política y las formas jurídicas se implican, condicionan y potencian unos a otros. La superioridad moral de los primeros, no permite ignorar la trascendencia práctica de los segundos, es más puede decirse que sin estos no podrían aplicarse aquéllos.

La política no solo es fuerza, sino poder encaminado a satisfacer intereses generales. En el estado de derecho, fundado en una Constitución que limita el poder y asegura los derechos de las personas, las cosas están claras, los gobernantes ciertamente han de actuar conforme a derecho; pero sólo pueden hacerlo cuando el derecho se lo permite; por lo tanto no pueden desconocer que ese estado social y democrático de derecho propugna como valores del ordenamiento jurídico: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político y declara que la dignidad de la persona humana y sus derechos inviolables, son fundamento del orden político y de la paz social.

Hoy la tendencia legítima a hacer de la política una esfera específica, autónoma, y a no limitarla a los buenos deseos o intenciones del político culmina en la llamada política realista, en la búsqueda de ciertos efectos a cualquier precio cualesquiera que sean los medios a que haya de recurrir, con la consiguiente exclusión de la moral por considerarse que el dominio propio de ella es la vida privada.

Al mismo tiempo, en el mundo está surgiendo un movimiento intelectual de tipo filosófico y político que confiere a los valores del comportamiento humano su carácter de sólido estatuto para sustentar la convivencia en todos los órdenes. La tendencia actual de la sociedad a rechazar tanto el moralismo abstracto como el realismo político, permite a las naciones alejarse del egoísmo que las conduce a la agresión, violación sistemática de los derechos humanos y la corrupción.

Mientras no se eliminen cabal y definitivamente de nuestra economía las desigualdades sociales, culturales y políticas, la distribución de la riqueza estará supeditada a lo que determine la clase económicamente fuerte; en consecuencia, estaremos condenados a ser un país pobre, dominado por unos cuantos ricos que se vuelven, ellos y sólo ellos cada vez más ricos.

La democracia pierde su eficacia, cuando los ciudadanos no conocen, y consecuentemente no ejercen sus derechos y sus obligaciones políticas y la palabra libertad no significa nada, cuando gran parte de la población vive en una situación económica precaria que le impide tener acceso a la educación ya no digamos a la superior o a la media superior sino a la elemental.

Conclusiones.

1. La aparición de la autoridad denota un sentimiento de apego a la ley, por medio de la cual se busca impere el bien común y no el particular de quienes la detentan.
2. Diversas fueron las medidas que se utilizaron en el México antiguo para evitar en lo posible la corrupción, entre las principales se encontraban: la rigida selección de funcionarios públicos y la severidad de las penas .
3. Existen distintas intensidades en cuanto a corrupción se refiere, y cada una requiere para su prevención del diseño de estrategias ad hoc, pues las encaminadas a combatir faltas de honradez no pueden ser resueltas igual que la negligencia con la que se dirigen algunos Servidores Públicos.
4. Para una eficaz lucha contra la corrupción se requiere de un fortalecimiento de las leyes, es decir, que estas sean más severas y explícitas en cuanto a las sanciones; que la justicia se fortalezca en la persecución de los delitos cometidos principalmente por servidores públicos cualquiera que sea su jerarquía, pues lo que ha llevado al deterioro de la administración es la impunidad que recae sobre aquellos que detentan el poder.
5. El tema de las responsabilidades de los Servidores Públicos, en nuestro país, a lo largo de los años ha tenido una importancia muy variada producto del enfoque que se le ha dado y del grado de moralidad que la cúpula gubernamental le ha conferido a la actividad política.

6. Desafortunadamente en la época post-revolucionaria decayó el concepto de ética del hombre público y hubo que retomar el proyecto de renovación moral de la sociedad como medida indispensable para la subsistencia del sistema del sistema público mexicano; dentro del cual se ha intentado moralizar el actuar de los Servidores Públicos, desde el Presidente de la República hasta el más modesto empleado municipal, pues la ética es uno de los fundamentos del moderno Estado social y democrático de Derecho, en el que los mexicanos debemos empeñados en construir el futuro de nuestro país.
7. Es probable que la corrupción más que una grave enfermedad de nuestro cuerpo social, sea el síntoma más evidente de un problema muy profundo que es la distancia emocional que separa al hombre de la noción del bien común, pues el mismo ciudadano que protesta airado contra la corrupción, es incapaz de respetar las señales de tránsito, mantener limpias las ciudades o entender que si queremos servicios hay que pagar impuestos.
8. La lucha contra la corrupción debe realizarse a través de políticas, normas y el uso de medios tecnológicos avanzados. La corrupción no solo debe combatirse con su persecución, sino con medidas preventivas como la educación y el fortalecimiento de valores morales nacionales que transmitan la importancia de la lealtad, la honradez y la solidaridad.

9. Me parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857, en relación a la especificación en la Constitución de los delitos por los que se puede acusar al Presidente durante el tiempo de su encargo, así pues, conforme a la Constitución de 1824 el Presidente podía ser responsable durante su período por los delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir se llevaran a cabo elecciones de Presidente, senadores o diputados o a que estos tomen posesión del cargo o ejerzan facultades que les corresponden.

10. Las condiciones actuales del país proponen que la cultura universitaria sea: científica, crítica, sistemática, ordenada, solidaria, universal, activa, política, abierta al cambio y al futuro, pues las universidades han jugado un papel importante como centros de introducción a la actividad política de muchos estudiantes, como entidades donde se inician relaciones que posteriormente conducirán a formas de integración al aparato político.

11. Es imprescindible que quienes tienen acceso a las aulas de las universidades lo hagan con una clara conciencia de que el conocimiento ahí adquirido servirá primeramente para el bien de la comunidad y no así para su beneficio propio.

12. Para atacar la corrupción se debe conciliar el desarrollo de programas de educación sobre aspectos culturales y humanísticos, así como efectuar cursos de actualización y difusión de códigos de ética en el ámbito público y en los colegios profesionales.

13. Se debe estimular a la población a exigir los deberes públicos de los profesionales en las áreas financieras, jurídicas de información, auditoría etc. Así como la iniciación de programas por todos los medios disponibles para crear una conciencia de repudio a la corrupción, exhaltando las buenas costumbres, honestidad, trabajo, bien común y moral social.
14. Con relación al tema de la corrupción dentro de la administración pública y para efectos de contribuir a su prevención, la Universidad Nacional Autónoma de México debe:
- Investigar el examen de las fuerzas que explican o propician la corrupción.
 - Contribuir a través de la investigación, la formación y difusión a la creación de un entorno intelectual de exigencias a políticos y funcionarios
 - Aportar principios de una ética pública, secular y racional que supere los miedos, la ofuscación y las resignaciones que la corrupción modernizada ha traído consigo; pues la corrupción no se terminará un día, pero un día puede empezar a terminarse y esto se dará, cuando haya una decisión política en firme acompañada de acciones concretas, comportamientos claros y sanciones ejemplarizadoras.

BIBLIOGRAFIA.

1. ARCE BRAVO, Enrique J. "SOCIEDAD BUROCRACIA Y CORRUPCIÓN". 1a. Edición, Pensamiento Nuevo. México, 1987, 124 pp.
2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "ANTOLOGIA DE SU PENSAMIENTO 1934-1986", 1a. Edición, Unión Gráfica, México, 1987, 668 pp.
3. CARDENAS, Raúl F. "RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS", 2a Edición, Porrúa, México, 1982, 567 pp.
4. CARPIZO MACGREGOR, Jorge. "EI SER Y EL DEBER SER DE LA UNIVERSIDAD", 1a Edición, UNAM, México, 1988, 345 pp.
5. CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl. "LA UNIVERSIDAD MEXICANA", 1a Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, 141 pp.
6. CASTELLANOS TENA, Fernando. "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL". 27 Edición, Porrúa, México, 1989, 359pp
7. CLAVIJERO, Francisco Javier. "HISTORIA ANTIGUA DE MÉXICO", 7a. Edición, Porrúa, México. 1992, 432 pp
8. GUTIERREZ, Francisco. "LA EDUCACIÓN COMO PRAXIS POLÍTICA". 3a Edición, Siglo XXI, México, 1988. 181 pp.
9. HERRERA PÉREZ, Agustín. "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", 1a Edición, CARSA, México, 1991, 223 pp.

10. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "CÓDIGO ÉTICO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", 1a Edición, Impresos Chávez, México, 1994, 228 pp.
11. MARTÍNEZ ALFARO. Joaquín. "TEORIA DE LAS OBLIGACIONES". Porrúa, México, 1989, 382 pp.
12. MEJÍA PRIETO. Jorge. "EL DESAFÍO", 1a Edición, Diana, México, 1987, 139 pp.
13. PETKOF. Teodoro. "LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA", 1a edición, Fracción Socialista, Venezuela, 1983, 89 pp
14. POZAS H., Ricardo. "UNIVERSIDAD NACIONAL Y SOCIEDAD", 1a edición, Miguel Angel Porrúa, México, 389 pp.
15. REISMAN W., Michael. "REMEDIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN", 1a Edición, Siglo XXI, México, 1981, 342 pp.
16. SABAN GODOY, Alfonso. "EL MARCO JURÍDICO DE LA CORRUPCIÓN". 1a. Edición, Civitas, España, 1991, 105 pp.
17. SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo. "ÉTICA", 31a Edición, Grijalbo, México, 1982, 245 pp.
18. STEPHEN D., Morris. "CORRUPCIÓN Y POLÍTICA EN EL MÉXICO CONTEMPORANEO". 1a Edición, Siglo XXI, México, 1992, 194 pp.
19. VAL BLANCO, Enrique del y otros. "PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO", INAP, México, 1988, 149 pp.
20. ZERMEÑO, Sergio. "UNIVERSIDAD NACIONAL Y DEMOCRACIA". 1a Edición, México, 1990, 375 pp

LEGISLACION

21. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Comentada), editada por la Procuraduría General de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
22. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Publicada en el D.O.F. el día 31 de diciembre de 1982.
23. CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL. Porrúa, 57ª edición, 1996.
24. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA COMÚN, Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL. Publicado en el D.O.F. el día 26 de marzo de 1928, en vigor a partir del 1o. de octubre de 1932, según decreto publicado en el mismo Diario el día 1o. de septiembre de 1932. Porrúa, 65ª edición, 1996.

DICCIONARIOS

25. "Pequeño Larousse Ilustrado", España, Ediciones Larousse, 1982
26. BOBBIO, Norberto y Otros, "Diccionario de Política", 7a. Edición, Siglo XXI, México, 1991

REVISTAS

27. ESCALANTE GONZALBO, Fernando. "LA CORRUPCIÓN POLÍTICA (APUNTES PARA UN MODELO TEÓRICO)", Foro Internacional Organo Informativo del Colegio de México, Vol. XXX, N° 118, (oct-dic 1989), p 328-345
28. Auditoría Pública (Publicación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación), Año IV, No. 6, Junio de 1994.
29. SOLÍS CÁMARA Y AGRAZ ROJAZ. "LA EDUCACIÓN EN EL FUTURO DE MÉXICO", EXAMEN, Año 6, No. 63, Agosto 1994, pp 13-14.

FOLLETOS

30. "1a. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO EN CONTRA DE LOS GOBIERNOS", Washington, EUA, 5 al 14 octubre, 1983, 45 pp.
31. "I CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE PROBLEMAS DE FRAUDE Y CORRUPCIÓN EN EL GOBIERNO" Informe final, 4 al 6 de diciembre de 1989, Miami Florida, 30 pp.
32. "Los Derechos Humanos como factor de lucha contra la corrupción", Madrazo Cuellar, Jorge, CNDH, México, 1995, 12 pp

PERIODICOS

33. MORENO DOMINGUEZ, Manuel. "Fustiga Zedillo la promoción personal de funcionarios", *El Financiero*, 6 de diciembre de 1996.
34. ARVIZU ARRIJOA, Juan. "Será fortalecido el combate contra la corrupción", *El Universal*, 6 de diciembre de 1996.