

854
lej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

RAICES Y REPERCUSIONES SOCIOLOGICAS DE
LA CORRUPCION DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS EN MEXICO.

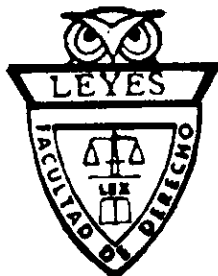
TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GABRIEL VILLEGAS SALAZAR



ASESOR: LIC. ENRIQUE LARA TREVINO.

CD. UNIVERSITARIA.

DICIEMBRE DE 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

261934



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Enrique Lara Treviño
Abogado

Ciudad Universitaria a 29 de octubre de 1997.

**SR. LICENCIADO PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA.
P R E S E N T E .**

Estimado Maestro:

El alumno **GABRIEL VILLEGAS SALAZAR**, ha elaborado en este H. Seminario a su digno cargo, un trabajo de tesis intitulado "**RAICES Y REPERCUSIONES SOCIOLOGICAS DE LA CORRUPCION DE LOS SERVIDORES PUBLICO EN MEXICO**" bajo la asesoría del suscrito.

La monografía en cuestión de la cual me permito acompañar el ejemplar que me entregó el interesado, ha sido revisada en su totalidad y en su oportunidad se le han hecho las modificaciones que consideré necesarias a efecto de que satisficiera los subtemas del capitulado que le fué autorizado.

Además la Investigación en cuestión se encuentra apoyada en una amplia bibliografía sobre el tema, tanto jurídica como sociológica, reuniéndose los requisitos que exige el reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su digna consideración el referido trabajo, para que, de no existir inconveniente alguno de su parte, tenga a bien autorizar que dicha monografía se imprima y sea presentada en el Examen Profesional correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo, reiterándole mi más alta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


**LIC. ENRIQUE LARA TREVIÑO.
PROFESOR DE ASIGNATURA
ADSCRITO A ESE H. SEMINARIO.**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/55/97

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

El pasante de la licenciatura en Derecho **VILLEGAS SALAZAR GABRIEL**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

" RAICES Y REPERCUSIONES SOCIOLOGICAS DE LA CORRUPCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO ", asignándose como asesor de la tesis al **LIC. ENRIQUE LARA TREVIÑO**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envió 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. Universitaria D.F., a 04 de diciembre de 1997.

LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

merg'

A todos aquellos que se acercaron para recordarme la importancia de este trabajo;

A tantos maestros que finalmente se impusieron y especialmente al Lic. Enrique Lara T. por su valioso apoyo al asesorar esta monografía;

A mi hermana, cuyo lucha diaria inspiró este trabajo;

A mis preciosísimas hijas, quienes al llegar me pidieron sin quererlo más esfuerzo y apoyaron esta causa sin notarlo;

A mi amada esposa, quien siempre perturbó al conformismo e insistió hasta lograrlo; y

A mi Madre, por proporcionarme, aún en circunstancias tan difíciles, el carácter, el espíritu y la educación cuya más importante etapa por fin concluye. Tu esfuerzo fue enorme; tu ausencia difícil; tu apoyo y alegría, mi alimento.

INDICE

INTRODUCCION	v
CAPITULO I	1
MARCO TEORICO-CONCEPTUAL	1
a) <i>Nociones sociológicas fundamentales.</i>	2
b). <i>Breve análisis de la teoría de los grupos sociales.</i>	8
c) <i>La corrupción y las disfunciones burocráticas.</i>	16
d) <i>Nociones y antecedentes jurídicos de la figura de la corrupción.</i>	25
e) <i>Responsabilidades de los servidores públicos.</i>	27
CAPITULO II	30
NOTAS HISTORICAS Y METODOLOGICAS	30
a) <i>Antecedentes remotos de la corrupción en otros países.</i>	30
b) <i>La corrupción en México.</i>	31
1. <i>Época prerrevolucionaria.</i>	32
2. <i>Época posrevolucionaria.</i>	34
c) <i>Corrupción e idiosincrasia.</i>	37
d) <i>Corrupción y sociedad: una perspectiva weberiana.</i>	38
CAPITULO III	41
MARCO JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO	41
a) <i>Antecedentes: La política de renovación moral y ordenamientos anteriores.</i>	41
b) <i>La Constitución Política.</i>	52

c) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	61
d) Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades.	63
e) Incompatibilidades entre la modernidad y la corrupción y necesidad de actualizar el marco jurídico.	67
CAPITULO IV	75
PERFILES DE LA CORRUPCION Y ALGUNAS DE SUS MANIFESTACIONES TIPCAS EN MEXICO	75
a) Perfiles.	75
1. En la economía.	75
2. En el ámbito cultural.	77
3. Corrupción y religión.	79
4. Corrupción y política.	80
5. Diversas tipificaciones de la corrupción como delito en México.	81
b) Algunas manifestaciones de la corrupción en México.	82
1. Preámbulo: El proceso y el concepto de modernización salinista. Premisas y alcances. Nuestra acepción.	82
2. Las relaciones entre los medios de comunicación y el Estado.	84
3. La extorsión y el enriquecimiento ilícito en los medios policiaicos.	91
4. Alta corrupción:	95
a).-Las presunciones del caso de la SCT como indicio.	95
b).-Otras presunciones: el caso CONASUPO.	97
CONCLUSIONES	102
BIBLIOGRAFIA, HEMEROGRAFIA Y LEGISLACION CONSULTADAS.	107

INTRODUCCION

El trabajo que a continuación se presenta, no pretende encontrar o sugerir cuál podría ser la solución mágica para terminar con el problema de la corrupción. Nuestro objetivo es más bien analizar las raíces y las repercusiones sociológicas de este fenómeno en el mundo, principalmente en nuestro país y, considerándolas, determinar cuál es el mejor camino que pudiéramos seguir para atacar este problema con mejores posibilidades de éxito.

El estudio se inicia con el Capítulo que hemos titulado “Marco Teórico-Conceptual”, en el que se pretenden analizar temas sociológicos de elemental importancia para todo trabajo que comprenda esa disciplina. Las nociones fundamentales, la teoría de los grupos sociales, las disfunciones burocráticas y ciertos antecedentes de la corrupción, son entre otros, los temas tratados en el capítulo citado.

La segunda parte, titulada “Notas históricas y metodológicas”, se ocupa propiamente de los antecedentes históricos de la corrupción, tanto en otros países, como en nuestro México.

El Capítulo número tres, esta dedicado al Marco Jurídico relacionado con las responsabilidades de los servidores públicos en México y en él, observaremos la evolución del Derecho Positivo en la materia y sus importantes avances, sobre todo, durante la administración del licenciado Miguel de la Madrid.

Finalmente, el Capítulo cuatro, analiza las distintas manifestaciones de la corrupción en nuestro país.

Del trabajo que presentamos, se deduce que la corrupción es una manifestación difícil de conceptualizar, de sistematizar, de comprender, de legislar y de castigar; sin embargo, concluimos reconociendo que en México, en los últimos años, se han hecho esfuerzos importantes para atacar este flagelo que tanto ha dañado y dañará a nuestra querida República.

CAPITULO I

MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

Siempre que se hable de la corrupción como fenómeno sociológico debe recurrirse a la adopción de definiciones convencionales, de la misma manera que lo hacen las leyes sobre la materia cuando describen los tipos delictivos en los que incurrirán quienes realicen prácticas corruptas.

Tal como lo advierte Stephen D. Morris, el estudio sistemático de la corrupción -en todas sus manifestaciones- implica problemas de definición, tipología, causa y consecuencia, vinculados por un marco de referencia teórico común. Y pese a que existe un número considerable de trabajos referentes a ese tema, persisten muchos problemas conceptuales que, como decíamos, sólo pueden ser resueltos si se adoptan definiciones convencionales.

Las abundantes definiciones plantean de manera inadecuada las dimensiones fundamentales, normativas y conductuales de la corrupción y no logran incorporar el fenómeno a un marco de referencia más amplio o tratar debidamente la cuestión de los intereses privados. Las tipologías de la

corrupción, aunque igualmente abundantes, parecen carecer de importancia teórica. A continuación veremos que es posible criticar las explicaciones que se dan de la corrupción porque ofrecen hipótesis confusas y contradictorias, porque son fragmentarias y porque no logran distinguir entre diversos tipos de comportamiento corrupto; asimismo, las definiciones que se centran en las funciones sociológicas de la corrupción también parecen incompletas. Algunas, por ejemplo, destacan los efectos positivos de la corrupción para integrar un grupo gobernante, pero no se preguntan si la corrupción influye en los sentimientos de la comunidad acerca de quienes los gobiernan. Nosotros tampoco nos plantearemos esta pregunta. Lo que deseamos recalcar es que, finalmente, las únicas definiciones válidas son las que adoptan las leyes. Pueden ser imperfectas e insatisfactorias, pero son las únicas aplicables en el momento de determinar si se configuran conductas punibles.

a) *Nociones sociológicas fundamentales.*

Como es sabido, la aportación de la Sociología en el establecimiento y desarrollo de las normas coercitivas que el derecho impone a los hombres, es de suma importancia. La Sociología como “ciencia que pretende entender,

interpretándola, la acción social, para explicarla causalmente en su desarrollo y efectos”, según Max Weber o como “ciencia que estudia las diferentes formas de organización social y de las relaciones e instituciones sociales ahí surgidas” según Francisco A. Gomezjara,¹ analiza, entre otras cosas, las conductas de una determinada sociedad. En la definición o determinación de lo que en México es un acto de corrupción, la Sociología tiene un papel principal, en tanto que ésta, al “observar, clasificar, comparar y explicar los acontecimientos con sus propios recursos y los que son de su competencia, mediante el análisis de sus causas, circunstancias y consecuencias”² acaba por señalar cuales son las conductas toleradas y cuales no, es decir, que normas deben respetarse y que conductas, en un momento dado, podrían provocar actos de corrupción.

El objetivo de la Sociología actual según Amaya Serrano “se limita al conocimiento científico de la realidad social”³ sin que se pretenda, según el autor, lograr la reforma llana de las costumbres del pueblo, aunque si constituye un elemento primordial para facilitar la solución de los problemas sociales. Otros autores consideran que la Sociología busca explicar y transformar a la sociedad. Gomezjara llega a afirmar inclusive que la desviación de tal objetivo

¹ Gomezjara, Francisco A. Sociología. Editorial Porrúa. México, 1992. p. 12

² Amaya Serrano M. Sociología General. McGraw-Hill. México, 1988: p. 17

“implica para el científico social, convertirse en cómplice de la injusticia, la explotación y el engaño imperante”.⁴

Según Leandro Azuara Pérez, los conceptos sociológicos fundamentales “nos permiten aprender el material sociológico empírico”⁵, y pueden tener una función práctica si los vinculamos a la investigación de la realidad social, como se pretende en este trabajo al analizar el tema de la corrupción de los servidores públicos en nuestro país.

El propio Azuara Pérez, considera como conceptos sociológicos fundamentales a la *acción social*, la *relación social* y el *proceso social*, el *progreso social*, la *solidaridad social*, la *organización y desorganización social*, el *conflicto social*, la *cooperación social* y el *poder social*. Algunos de estos conceptos, como el de la *organización/desorganización social*, son de mayor importancia para este trabajo y les daremos el énfasis debido, aunque haremos un breve análisis de todos los conceptos mencionados.

³ *Ibidem*, p. 18.

⁴ Gomezjara, Francisco A. *op. cit.*, p. 16.

⁵ Azuara Pérez, Leandro. Sociología. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. p. 47

La acción social, nos dice Weber, “se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser pasadas, presentes o futuras esperadas. Los 'otros' pueden ser individualizados y conocidos o una pluralidad de individuos indeterminados y completamente desconocidos.”⁶ Para que la acción se considere social, debe estar orientada por otros o dirigida a otros.

Íntimamente ligada a la *acción social*, se encuentra la *relación social* y por las razones que se indican posteriormente, también al *proceso social*. Max Weber afirma que “por *relación social* debe entenderse una conducta plural que, por el sentido que encierra, se presenta como recíprocamente referida orientándose por esa reciprocidad”⁷. Por su parte, Von Wiese, citado por el propio Azuara Pérez, vincula en tal forma el concepto de proceso social al de relación social, que no pueden ser entendidos según ese autor, en forma separada. Para entender el proceso social, es necesario considerar esa serie de acontecimientos por los cuales los individuos son distanciados o aproximados unos a otros. El proceso social, “es el fenómeno o serie de fenómenos dinámicos que dan origen

⁶ Weber, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México. p. 20, tomo I.

⁷ *Ibidem*. p. 24 y 25.

a determinada relación social”⁸ La relación social adquiere determinada proximidad o lejanía, dependiendo de lo que el proceso social ha establecido.

En cuanto a progreso social, Azuara Pérez señala que dicho concepto implica un avance, una aproximación a la meta socialmente considerada como valiosa. También considera como tal, un cambio hacia la dirección de un objetivo reconocido y aprobado, aunque aclara y con obvia razón, que no todo cambio conlleva progreso.

Solidaridad social, es la unión de los integrantes de un grupo social y por el contrario, el conflicto social implica que individuos o grupos sociales busquen conscientemente la forma de derrotar o subordinar a otros, ya por medios legítimos o no.

Otro de los conceptos que Azuara Pérez considera como fundamental, es la cooperación social, que consiste en la búsqueda de intereses comunes, ya sea a través de actividades semejantes o diversas, pero siempre buscando un mismo fin. Oyburn y Nimkoff⁹ critican la falta de estudios sobre la cooperación,

⁸ Azuara Pérez, Leandro. op. cit. p. 50.

⁹ Ogburn F., William y Nimkoff E., Meyer. Sociología. Editorial Aguilar. S.A. México. p 232.

aclarando que existen diversas explicaciones indirectas, dados los mayores estudios que se han efectuado sobre el tema de la oposición.

Dos conceptos de especial interés para este trabajo, son el de poder social y el de organización social. Según Max Weber, el poder “es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.¹⁰ Según Azuara Pérez, el poder social es aquel que “permite socializar una conducta individual, aún cuando su validez intrínseca a la conducta que se pretende socializar”.¹¹ Posteriormente se analiza con mayor detalle este concepto.

Hemos dejado al final el concepto sociológico de la organización social por su importancia para este análisis. La organización social es la articulación o unión de los distintos grupos sociales, por razones de edad, sexo, condición, autoridad, etc. En una determinada sociedad, es necesario que los individuos que la integran se comporten en determinada forma, respetando los patrones existentes en la misma, como producto del proceso social. En este trabajo, al estudiar la corrupción, nos ocupamos en realidad de la desorganización social,

¹⁰ Weber, Max. op. cit. p. 53 tomo I.

¹¹ Azuara Pérez, Leandro. op. cit., p. 59.

es decir, la destrucción o ruptura de los patrones establecidos, ya sea total o parcialmente. Azuara Pérez al hablar de la desorganización social parcial, indica que ésta puede romper las relaciones y lesionar los propósitos de la organización. Nosotros creemos que la corrupción en México, tiene alcances bastante profundos, con lo que se encuentran en peligro instituciones establecidas luego del llamado proceso social, producto de muchas décadas de esfuerzo.

b). Breve análisis de la teoría de los grupos sociales.

Sabemos que el hombre fue considerado por Aristóteles como un animal social. En nuestra realidad, no hay un ser vivo con mayor sentido de sociabilidad que el hombre. La vida humana, es vida social y ante eso, el individuo aislado es una ficción. Es por esto que el hombre ha buscado integrarse en grupos o agrupamientos sociales.

Según algunos autores, la sociabilidad del hombre ha sido producto de dos procesos, “ uno natural, instintivo, espontáneo, que lleva a una forma específica de agrupamiento, la *comunidad* y otro artificial, voluntarista, que da lugar a

otro modo de unión: la *sociedad*¹², y aún cuando se han utilizado distintos términos, se coincide en reconocer una tendencia connatural en el hombre, buscando su agrupación, ya sea espontánea o artificialmente, para crear diversos tipos de grupos sociales, luego de largos y complejos procesos sociales.

Aún cuando se han hecho esfuerzos interesantes para establecer una clasificación de los grupos sociales, naturalmente dicha tarea ha resultado complicada, ya que casi cada autor, ha propuesto lo que para él es la clasificación ideal.

Por ejemplo, Lucio Mendieta y Nuñez hace una interesante clasificación tipológica, distinguiendo a grupos estructurales de la Sociedad, como son la horda, la familia, el clan, la casta y el Estado, de los cuasi grupos estructurales, los cuasi grupos ocasionales y los grupos artificiales. Dice Mendieta y Nuñez que su clasificación obedece a un criterio orgánico que se basa en la realidad social y en la naturaleza intrínseca de cada uno de los agrupamientos considerados, con la sola excepción del Estado que es al propio tiempo un grupo natural estructural de la sociedad y artificial, pues ya que obedece a la

¹² Tönnies Ferdinand. Principios de Sociología. Fondo de Cultura Económica. México, 1971 p. 30.

voluntad de sus organizadores, es artificial; pero descansa en una previa realidad social que ha ido surgiendo naturalmente a lo largo del tiempo y merced a múltiples relaciones interhumanas y acontecimientos históricos.”¹³

Una clasificación más usual, es la que distingue entre el grupo primario y otros grupos denominados “secundarios”. Los grupos primarios se caracterizan por relaciones estrechas e íntimas, destacando desde luego, la familia. Ely Chinoy nos dice que la “importancia del grupo primario proviene de su preponderancia y de las funciones que realiza tanto para los individuos como para los grupos sociales más amplios, incluyendo la sociedad como un todo.”¹⁴ Esos grupos más amplios, son los secundarios, tales como negocios, fábricas, asociaciones, grupos religiosos, sindicatos y desde luego la burocracia y el Estado. Estos grupos secundarios son predominantes en las ciudades, mientras que en las zonas rurales o primitivas, es el grupo primario, aunque, según algunos sociólogos, éstos últimos grupos continúan perdiendo fuerza.

Con el crecimiento de la población y del comercio, el hombre fue organizándose en grupos mayores, tanto para defenderse de otros hombres,

¹³ Mendieta y Nuñez, Lucio. Teoría de los Agrupamientos Sociales. Ed. Porrúa. México, 1974 p. 77 y 78.

como para principalmente someter a ese número cada vez mayor de personas que se congregan en una nueva división territorial. De esta manera, se transformó la división gentilicia primitiva por la división territorial y se crearon destacamentos especiales de hombres armados, es decir, un órgano especial de poder que pertenece a una sola clase social. Es así que se crea el Estado y comienza el proceso de desaparición de las antiguas organizaciones sociales, y aunque “el poder y la autoridad se encuentran en los papeles sociales y en las relaciones de todos los sectores de la vida social, se localizan con mayor claridad dentro del Estado”¹⁵

El Estado monopoliza el poder y las personas que aplican coercitivamente sus determinaciones, integran el gobierno, que cuenta con las instituciones y órganos necesarios como leyes, tribunales y cuerpos de administración. El Estado es el grupo social más importante y el más complejo. Una población que habita en un territorio determinado y que está organizada bajo un gobierno independiente y soberano, es lo que forma un Estado. En el Estado concurren conjuntamente: población, territorio, independencia y soberanía en conjunto.

¹⁴ Chinoy, Ely. La sociedad. Una introducción a la sociología. Fondo de Cultura Económica. México. Séptima reimpresión. 1975. p. 113.

¹⁵ *Ibidem*, p. 268.

Para Mendieta y Nuñez, las características sociológicas del grupo social Estado, son: “ 1. Es un grupo estructural de la sociedad; 2. Es un grupo integrador y coordinador de todos los agrupamientos sociales; 3. Es un grupo independiente, soberano, posee el monopolio jurídico de la coacción para hacer cumplir sus determinaciones y para el desempeño de sus funciones; 4. Las funciones del Estado son eminentemente de carácter social: mantiene el orden interno, la seguridad exterior, regula el ritmo de la vida social, la orienta, la estimula y exalta por medio de sus diversos órganos y actividades; 5. Es un grupo rigurosamente organizado.” ¹⁶

Ahora bien, como ya se mencionó, es el Estado el monopolizador del poder, que según Max Weber, “es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” ¹⁷

El poder se encuentra en las relaciones de los diversos sectores sociales como en la familia o la escuela, pero también en grupos religiosos o económicos, y desde luego y con mayor claridad, en el gobierno, y en este último caso, con

¹⁶ Mendieta y Nuñez, Lucio. op. cit. p. 133 y 134.

¹⁷ Weber, Max. op. cit. p. 53, tomo I.

afectación a todos los miembros de una comunidad. A este respecto, háy autores que distinguen entre el poder público, que es el ejercido por aquellos que gobiernan a cierta comunidad, del resto de los poderes sociales, como los que se encuentran en la familia, en la iglesia o en otros grupos. El poder público, es el único que además de no poderse resistir, es supremo, común e incondicionado, es impuesto a la fuerza de ser necesario.

Pero como lo señala Chinoy, “el poder que sólo se apoya en la fuerza, es siempre inestable y pasajero” ¹⁸ Para que quienes ejerzan el poder sean respetados, como afirmó Jean Jacques Rousseau, se requiere transformar la fuerza en derecho y la obediencia en deber, es decir, se requiere la legitimación a la que Chinoy define como la “justificación social del poder” ¹⁹ Esa legitimación no existe en países carentes de democracia o incapaces de hacer los ajustes necesarios entre los grupos de poder y en consecuencia, difícilmente se logra estabilidad económica y social, ocasionando golpes de estado y otros movimientos, incluso armados, que luego son olvidados por otros, hasta que alguno logra la legitimación y obediencia consecuente. En América Latina, son tan frágiles las instituciones democráticas y tantos los grupos que buscan el

¹⁸ Chinoy, Eli. op. cit, p. 266.

¹⁹ *Ibíd.* p. 266.

poder, que a menudo es necesaria la fuerza para asegurar la estabilidad y es así que los militares juegan y jugaron papeles de primer orden en esos países.

Para ejercer el poder y desarrollar sus funciones, el Estado se auxilia de algunos de los llamados por Mendieta y Nuñez, “grupos artificiales”, entre los que destaca el ejército y la burocracia.

La función principal del ejército es la intimidación y la coacción, mientras que la única finalidad de la burocracia, es el *servicio público*. Por esa razón, en muchas ocasiones se confunden los términos de burocracia y de servidor público, aunque como se sabe, la burocracia no solo se encuentra en el gobierno sino también en cualquier otra organización social de gran tamaño.

La burocracia es una necesidad impuesta por las circunstancias, al crecer los grupos sociales, para resolver adecuadamente los problemas más complejos que los que se presentan en grupos pequeños. La burocracia, la define Robert K. Merton como “una estructura social formal, racionalmente organizada, con normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la

organización”²⁰ Dicha definición, nada tiene que ver con la concepción que hoy tienen las mayorías al hablar de “burocracia” y “burócrata” que se aplican a menudo a los cuerpos del gobierno y a sus funcionarios que no cumplen honesta y puntualmente con sus responsabilidades.

Dependiendo de ciertas ideas políticas, la intervención del gobierno en la vida cotidiana será discreta o será llevada a niveles máximos como en algunas sociedades totalitarias y en esa medida será el número de personas que estarán empleadas en cargos burocráticos.

Según Chinoy, las características esenciales de la burocracia son: 1) cargos o empleos cuidadosamente definidos; 2) un orden jerárquico con líneas bien delimitadas de autoridad y responsabilidad; 3) selección de personal sobre la base de calificaciones técnicas o profesionales; 4) reglas y reglamentos que rigen los actos oficiales; y 5) seguridad en el cargo y la posibilidad de carrera, gracias a la promoción de la jerarquía.

²⁰ Merton, Robert K. Teoría y estructura sociales. Fondo de Cultura Económica. México, Segunda Edición, 1965. p. 202

Mendieta y Nuñez, señala como otra de las características principales de la Burocracia, además de las citadas por Chinoy, la del ejercicio de la autoridad del Estado en diferentes formas con funciones de servicio público. La burocracia tiene enorme influencia sobre la sociedad, pues tiene el poder del Estado y de ella dependen los servicios públicos.

Gomezjara afirma que el Estado desaparecerá como consecuencia del desarrollo de la sociedad, con la llamada globalización de mercados que evoluciona cada día más; sin embargo, los que seguramente no seguirán ese camino, serán los burócratas o servidores públicos, aún cuando los gobiernos lleguen a fusionarse poco a poco.

c) La corrupción y las disfunciones burocráticas.

Ramsey Muir, citado por Chinoy, ²¹ indica que en la burocracia, aspectos no solo informales sino propios de la estructura burocrática, inciden en la ineficacia de este grupo social y engloba los supuestos defectos, en “rutina”, “tráfico misterioso”, “petulancia” y “fingimiento perezoso”. La rutina, señala,

²¹ Chinoy Ely. op. cit. p. 210.

consiste en la exageración de las reglas, los procedimientos y las tareas ordinarias. El tráfico misterioso, es, según Muir, la tendencia a ocultar los procedimientos administrativos a los extraños, dejándolos en cierta medida a merced del funcionario público. La petulancia se aplica al cumplido burócrata cuyo poder y seguridad se le han subido a la cabeza. El fingimiento perezoso, consiste en que el burócrata no se siente ya obligado a trabajar arduamente, debido a que tiene asegurado su empleo.

Todas esas características citadas por Muir y otras aplicables a ciertos países en particular, como pudiera ser la ambigüedad de las disposiciones legales e incluso la sujeción de ciertos trámites al criterio del funcionario en turno, provocan que en la burocracia se alcancen niveles de corrupción importantes. En nuestro país el “tráfico misterioso” y el “fingimiento perezoso” es llevado en ocasiones a la exageración, provocando la desesperación de los “clientes” y corrupción.

A menudo se ha definido la corrupción como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado”,²² definición que en principio parecería

²² Tefvik F., Nas y otros. “Un enfoque político de la teoría de la corrupción”. En: Revista Americana de Ciencias Políticas. Número 80. Editorial Tecnós. Madrid, enero de 1990. p. 108.

aceptable, de no ser por las dificultades que entraña el uso del término “ilegítimo”. Un concepto debe ser preciso y no estar sujeto a interpretaciones. “Todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político”²³, o simplemente como “el uso arbitrario del poder”.²⁴

En tanto que forma de comportamiento desviado, la corrupción de los servidores públicos es una conducta contraria a las formas políticas aceptadas. Esta perspectiva destaca por igual los componentes normativos y conductuales del fenómeno en estudio. El aspecto normativo de la corrupción se centra en los criterios o reglas de valor que determinan la corrección política: los criterios que se utilizan para juzgar la legitimidad o ilegitimidad de un determinado acto.

Aún cuando las amplias barreras que definen la corrupción muchas veces tienden a ser universales, debe filtrárseles a través de las idiosincrasias y las peculiaridades de los grupos sociales y comunidades que ejercen aquella práctica. Los criterios para juzgar lo que es corrupto suelen variar notablemente de una sociedad a otra. Un caso típico es el “padrinazgo”: En

²³ Benson, George. La corrupción política en América. Editorial Fontamara. Barcelona, 1978. p. xiii.

comunidades como la siciliana pueden ser algo bien visto, mientras que en sociedades como la estadounidense, tan apegadas a la normatividad jurídica, puede ser algo censurable, de ahí que, aún existiendo el padrinazgo en esta última sociedad, tienda a encubrirse o disfrazarse para no admitir su práctica.

Encontramos, pues, en primer lugar, que la corrupción tiene un aspecto normativo: ¿Qué es considerado como práctica corrupta en la legislación vigente? El segundo aspecto de la corrupción es conductual. Desde este punto de vista la corrupción consiste en un tipo especial de conducta furtiva de ciertos funcionarios públicos y de ciudadanos particulares que propicia resultados contrarios al interés público. La corrupción entraña una conducta de ciertos individuos (funcionarios y particulares) que tiene implicaciones públicas. En este contexto la corrupción se refiere sólo a actos que influyen sobre la asignación, por parte de la autoridad, de determinados bienes y servicios de manera irregular, contra el interés público y en nombre del Estado. Por tanto, la corrupción entraña resultados particulares contrarios a los universalmente aceptados en la comunidad dada. Además, los actos corruptos suelen estar protegidos por el secreto, debido a su ilegitimidad y a su ilegalidad. Así,

²⁴ Brasz, H. A. Algunas notas sobre la sociología de la corrupción. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1981.

aunque en todo México se supone la existencia de corrupción, el secreto con el que ésta es practicada dificulta la demostración de su existencia.

Como puede apreciarse a partir de la exposición anterior, el interés y el beneficio personales son un elemento fundamental del acto corrupto. Sin embargo, como lo señala Morris, “La inclusión del beneficio personal o de lo que equivale al interés particular en una definición de la corrupción presenta dos importantes problemas. Primero, suele afirmarse que todos los actos son una función del beneficio personal; en la teoría formal esto se denomina 'racionalidad'. En consecuencia, se piensa que todos los actos de los funcionarios gubernamentales, sean o no corruptos, están motivados por una promoción racional del interés personal. En otras palabras, un acto no corrupto. Como el interés personal es un supuesto y una constante del comportamiento humano, no es necesario incluirlo en una definición.

“Además —agrega el autor citado— los actos corruptos no siempre propician exclusivamente los intereses particulares. Tal como lo sugiere Gabriel Ben-Dor, 'la corrupción puede beneficiarlo a uno mismo, a su familia, a sus amigos o conocidos, a un grupo étnico, a una institución e incluso a una causa.'”

“Desde esta microperspectiva, entonces, la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común. Empero, desde una perspectiva más amplia, consiste en un representante del Estado (el funcionario público) que actúa contra las reglas del Estado. En este sentido más amplio, la corrupción corresponde a una discordia o incongruencia entre dos dimensiones de un mismo Estado. Más aún, como un acto corrupto puede entrafñar metas organizacionales que están más allá del beneficio personal -un nivel intermedio-, la naturaleza de las inconsistencias puede ser mayor aún. Cuando se maneja esta conceptualización de la corrupción, la atención se dirige al Estado y al papel intermedio del interés organizacional.”²⁵

Evidentemente, las leyes casi nunca hacen referencia directa al término “corrupción”, sino que lo traducen en sus manifestaciones concretas, las más concretas de las cuales son el soborno y la extorsión. Por lo que se refiere al soborno, requiere el encuentro entre un ciudadano común y un empleado público. En este encuentro el ciudadano -conforme a lo esperado por el

²⁵Morris, Stephen D. Corrupción y política en el México contemporáneo. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1992. pp.20-21

empleado- propicia una conducta ilegal que será retribuida monetariamente o en especie (es común que el soborno se otorgue en especie, con lo cual parece quererle disfrazar). En cambio, en la extorsión el fenómeno antes descrito ocurre a la inversa: el funcionario -en este caso contra la voluntad del ciudadano- obliga a este último a otorgarle la dádiva, so pena de aplicarle una norma aplicable en esa situación. Tanto en el soborno como en la extorsión se ejerce un poder ilegítimo, pero en sentido inverso. En ambos casos se cumple la definición elemental de corrupción que adoptaremos aquí: la corrupción es un acto que viola una ley establecida y proporciona un beneficio patrimonial ilegítimo a una, algunas o a todas las partes que intervienen en dicho acto.

¿Cuáles son las causas verdaderas de la corrupción? Existen múltiples hipótesis, a cual más discutibles. La más común de ellas señala que la corrupción es motivada por la excesiva centralización en el ejercicio del poder, con lo cual se busca explicar casos como el mexicano. sin embargo, para otros autores la corrupción, por el contrario, es producto de la descentralización. Debido a estos problemas, difíciles de resolver, debemos adoptar, como lo propone Morris, un enfoque de la corrupción centrado en el Estado. “Este enfoque supone que la corrupción es un acto racional en el cual los individuos responden a la estructura inmediata de recompensas y castigos. Aunque el

acto, por definición, es ilegítimo si se lo ve de acuerdo con los dictados de la ideología legitimadora del Estado, puede ser legítimo cuando se lo considera en el contexto de los intereses organizacionales. Como tales, los actos corruptos tienen a reflejar el equilibrio inmediato de las normas y estructuras organizacionales. Esto quiere decir que un acto corrupto pone de manifiesto la capacidad relativa de organizaciones en competencia para ofrecer y crear fuentes de movilidad y supervivencia, y de configurar, así, la senda hacia el beneficio personal”.²⁶

Así, pues, la contestación a la pregunta sobre las causas de la corrupción tiene que ver con las características del Estado en cada caso, de tal manera que un Estado muy fuerte o uno debilitado, son igualmente propiciadores de corrupción.

En cuanto a las posibles consecuencias de la corrupción, debe advertirse que desde la perspectiva de los valores morales tales consecuencias son negativas, porque degradan a la sociedad y a los individuos que realizan esa práctica. Sin embargo, desde una perspectiva puramente pragmática y teórica, a menudo adoptada por los sociólogos funcionalistas, es inevitable concluir que la

²⁶ Ibidem, p. 30

corrupción puede llegar a convertirse en un importante factor de la economía, hasta el punto de ser indispensable para que esta última funcione adecuadamente.

Por un lado, según Morris, “la corrupción contribuye a la estabilidad organizacional al contribuir a propiciar una conciliación, un sistema ‘cooperativo’ estable de botín, y al desalentar la movilización de la oposición porque ‘su lógica y sus incentivos hacen hincapié en lo divisible más que en lo compartido, en lo tangible más que en lo intangible, y en lo inmediato más que en lo de largo plazo’. Pero, por otro lado, la corrupción produce una ineficiencia y un desperdicio burocrático generalizados, que ponen en peligro la legitimidad de esas mismas organizaciones estatales. Los fondos destinados a programas sociales son desviados por y para aquellos a los que sirve el sistema. Al promover fines organizacionales contrarios a los definidos por la ideología legitimadora, la corrupción anula el impacto de los programas gubernamentales.

“La corrupción generalizada produce en el público una perniciosa ‘cultura de la corrupción’, que incluye la desconfianza y el cinismo hacia los funcionarios públicos. Esta desconfianza, combinada con la cancelación de los programas gubernamentales que la corrupción acarrea, magnifica en gran medida la

pérdida potencial de la legitimidad que sostiene a las organizaciones del Estado. Al engendrar desconfianza e impedir la realización de 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”²⁷

Desde ese punto de vista, que compartimos aquí, la corrupción es sumamente nociva para la salud social, y sólo puede contribuir a mantener la estabilidad si se le mantiene dentro de ciertos límites, lo cual se logra, desde luego, mediante la implantación de normas que coaccionen a quienes la practican.

d) Nociones y antecedentes jurídicos de la figura de la corrupción.

Prácticamente todas las legislaciones, a lo largo de la historia del hombre, han previsto normas orientadas a combatir la corrupción. Esto puede decirse aún de aquellas sociedades en las que esa práctica ha sido extendida e incluso ha

²⁷Ibidem, p.36

llegado a poner en riesgo la estabilidad política, como ocurrió en la sociedad romana y amenazó con suceder recientemente en la italiana.

Como ya lo vimos en el apartado anterior, más que de una figura denominada “corrupción” debemos hablar de casos concretos cuyas figuras han sido previstas por diversas leyes: extorsión, soborno.

En ninguna ley existe, pues, el concepto de corrupción. En cambio, se habla de sus manifestaciones concretas que constituyen delitos, a los cuales se denomina de diversas maneras (extorsión, cohecho, soborno, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, etc.), conforme a la experiencia histórica y a las necesidades que el legislador percibe en cada caso. En las más remotas leyes encontramos referencias a conductas relacionadas con la práctica de la corrupción, y aunque las nociones de lo que es y lo que no es corrupto han variado con el paso del tiempo y sufren variaciones notables de una sociedad a otra, podemos afirmar con certeza que siempre ha existido la tipificación de conductas ilícitas o corruptas de los servidores públicos.

e) Responsabilidades de los servidores públicos.

Todas las legislaciones atribuyen una responsabilidad originaria a los servidores públicos: la responsabilidad de desempeñar sus puestos conforme a las leyes vigentes. Y aunque es hasta el presente siglo cuando surgen las legislaciones especiales sobre esa materia (ante la generalización de conductas ilícitas y pese a que las constituciones tradicionalmente ya preveían algunas normas), antes fueron criterios éticos los que rigieron el comportamiento de los funcionarios.

En México, el primer documento constitucional, el de Apatzingán, consecuente con sus aspiraciones democráticas, estableció la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva. Este principio, fundamental en un estado de derecho, fue recogido por la Constitución de 1824 y por la de 1857, en donde se estableció un título especial para regular esa responsabilidad y determinar la competencia de los órganos ante los que se exigía.

La Constitución de 1857 incluía en su Título Cuarto seis artículos relativos al tema de la responsabilidad de los funcionarios. De esos artículos el más significativo era el 103, que establecía: “Los diputados al Congreso de la

Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común”.²⁸

El maestro Ignacio Burgoa señala desde el punto de vista teórico que “en un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente, su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta 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

²⁸ Constitución de 1857. Constituciones de los Estados. Serie Documentos. Número 6. Edición facsimilar del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. p.12.

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. Por ende, si el funcionario público, cualquiera que sean su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público... es evidente que está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la constitución y a la ley y el que consiste en realizarlo honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido”.²⁹

Con base en ese criterio, la Constitución de 1917 acogió en los siete artículos que integran el título cuarto dos principios fundamentales: el de igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República y el de “la responsabilidad de todos los funcionarios”, así como el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva. En el Capítulo III de este trabajo nos referimos al contenido del Título Cuarto constitucional y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

²⁹ Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Octava edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. pp 552-553

CAPITULO II

NOTAS HISTORICAS Y METODOLOGICAS

a) Antecedentes remotos de la corrupción en otros países.

Del mismo modo que las normas en materia de corrupción han existido prácticamente desde que aparecieron las leyes como reguladoras de la convivencia humana, puede afirmarse que la corrupción es un fenómeno ampliamente extendido desde que el hombre tiene memoria. Al fenómeno en cuestión no puede atribuírsele un origen geográfico o histórico determinado. Al revisar obras literarias, jurídicas, históricas y de teoría política antigua, casi siempre encontramos referencias a hechos de corrupción. Así, por ejemplo, en su obra Del espíritu de las leyes, Montesquieu, al hablar de cómo debe regirse el comercio en el seno de los Estados, establece entre las restricciones de esa actividad una que se relaciona con lo que ahora entendemos como corrupción: "El príncipe no debe comerciar". Montesquieu recuerda que Teófilo mandó quemar un barco cargado de mercaderías destinadas a Teodora, su mujer, y le

reclamó: “¿En qué ganarán la vida los que son pobres si nosotros nos dedicamos a su oficio?”³⁰

Como ese ejemplo podemos encontrar muchos. Sin embargo, mencionar otros nos haría abandonar el propósito central de este trabajo. Por tanto, hablemos de México.

b) *La corrupción en México.*

Aunque muchos mexicanos hemos llegado a creer otra cosa, la verdad es que una mirada superficial al pasado sugiere que la actual omnipresencia de la corrupción en México no es un fenómeno reciente. Consideramos que conviene organizar la revisión histórica del fenómeno en dos etapas: la época prerevolucionaria, que incluiría desde el México prehispánico hasta el porfiriato, y la época posrevolucionaria, que se referiría a cuanto ha ocurrido después de 1917. No pretendemos ser exhaustivos, pues este no es un trabajo sobre la historia de la corrupción, sino sobre sus implicaciones sociológicas y

³⁰ Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Estudio preliminar de Daniel Moreno. Colección "Sepan cuantos..." Número 191. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992. [Libro XX: "De las leyes con relación al comercio considerado en su naturaleza y sus distinciones", pp. 214-223]

jurídicas. Por tanto, al hablar de la evolución histórica de la corrupción sólo establecemos trazos generales, viñetas que sirven para ilustrar el fenómeno.

1. Época prerrevolucionaria.

Aunque es de presumirse la existencia de algún género de corrupción durante la época prehispánica, se cuenta con pocos elementos confiables para determinarlo y describirlo con certeza. Por tanto, los primeros hechos documentados acerca de la corrupción en México los encontramos en las crónicas de los conquistadores españoles (básicamente las Cartas de Relación de Hernán Cortés y la Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, de Bernal Díaz del Castillo), y esos hechos no se refieren a la corrupción indígena, sino a la que vinieron a introducir los propios conquistadores auspiciados por la Corona.

Hoy sabemos que los territorios de conquista, las prebendas por acciones militares, las encomiendas y otros estímulos que en especie y en metálico otorgaba la monarquía española a sus soldados exitosos consistían en ciertas formas que hoy nos parecerían abiertamente corruptas: el hecho de que se

otorgue a un soldado la patente para actuar con absoluta discrecionalidad y para disponer de vidas y haciendas ajenas sin más límite que la obligación de trasladar una parte del botín a la Corona encierra cierta forma de corrupción.

Ya durante la época colonial se han documentado abundantes ejemplos de corrupción, como el hecho de que los puestos públicos se vendieran al mejor postor, independientemente de sus méritos y capacidades. Al respecto, Erick Wolf³¹ describe abundantes casos y los asocia con el afán de los peninsulares por establecer barreras que impidieran el ascenso de la población mestiza y aún de los criollos.

Una de las banderas de la Independencia, al pretender acabar con la dominación peninsular, era precisamente eliminar los privilegios que constituían en muchos casos prácticas corruptas que beneficiaban a la élite dominante.

Consumada la Independencia, a lo largo del siglo XIX, los gobiernos mexicanos -tal vez con la sola excepción de los que encabezó Santa Anna- fueron extremadamente escrupulosos en el manejo de los recursos públicos.

Sin embargo, Lucas Alamán se refirió con amplitud a los corruptos privilegios de los que gozaban los militares mexicanos a mediados de siglo.³²

Incluso no es posible adjudicar al Presidente Porfirio Díaz, tan intensamente satanizado, prácticas directas de corrupción en su beneficio personal o en el de su familia. Se sabe que al exiliarse en París no tenía más bienes que los adquiridos con sus estipendios como militar y Presidente. Sin embargo, es evidente que favoreció mediante el otorgamiento de concesiones a un grupo de familias que le eran políticamente afines. Merced a esos privilegios y concesiones, tales familias llegaron a constituir la élite a la que tanto se combatió durante la Revolución.

2. *Época posrevolucionaria.*

A partir de la institucionalización posrevolucionaria del país, que se inicia con el arribo de Alvaro Obregón al poder, es ampliamente reconocida la generalización de las prácticas corruptas. El propio Alvaro Obregón, Presidente de 1920 a 1924, ironizó al respecto cuando dijo: “No hay general

³¹ Wolf, Eric. La corrupción en la Nueva España. Versión mecanográfica sin más datos.

que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos”. El Presidente Calles, en cambio, fue más escrupuloso, aún cuando le es imputable el hecho de haber beneficiado a las élites militares y a ciertas familias de abolengo rancio, como lo hizo Porfirio Díaz, mediante el otorgamiento de concesiones y privilegios. La corrupción pareció verse atenuada durante el gobierno de Cárdenas; resurgió timidamente con Ávila Camacho y alcanzó uno de sus momentos de mayor esplendor bajo Miguel Alemán, quien gobernando de 1946 a 1952 dejó un legado mundialmente famoso de corrupción y ganancias mal habidas. El retrato que hizo Frank Tannenbaum de la política mexicana hacia finales de los años cuarenta nos da una idea de las dimensiones históricas de la corrupción: “Tal vez -decía el especialista alemán en temas mexicanos- 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 cuanto políticamente, para un buen gobierno y para el progreso económico.”³³

Veamos el siguiente trazo del autor Morris, a quien ya hemos citado: “La ubicuidad de la corrupción en México es ampliamente reconocida tanto dentro como fuera del país. Las incontables campañas anticorrupción que salpican la

³² Tomo I de las D disertaciones. Ediciones Oasis. México, 1953.

³³ Tannenbaum, Krank. “México: la lucha por la paz y por el pan”. Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. México, 1950.

historia de México dan fe de su difusión. El Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) llamó a la corrupción 'un cáncer de la revolución', y añadió que 'para nadie es un secreto que la policía abusa [de su autoridad]', lo que tiene por consecuencia lo que denominó 'el pago de la fatal mordida'. El Presidente López Portillo, durante su campaña anticorrupción, sostuvo que si el famoso revolucionario Emiliano Zapata hubiese estado vivo, lucharía contra los funcionarios gubernamentales deshonestos. Su sucesor, el Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), llevó después el sentimiento en contra de la corrupción a niveles nunca antes conocidos mediante una enorme campaña denominada 'Renovación Moral'. Y 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 en escándalos vinculados con la corrupción. No obstante, pese a todas las posturas retóricas, las reformas legales, el enjuiciamiento de funcionarios públicos y las promesas, el nivel de corrupción de México, al parecer, no se ha reducido de manera sustancial.³⁴

Lo peor de todo es que regímenes como los mencionados, que abanderaron tenaces luchas jurídicas y administrativas contra la corrupción, acabaron

³⁴ Morris, Stephen D. Op. cit., pp.14-15

sepultados por la sospecha o la evidencia populares de que sus protagonistas se habían caracterizado por practicar la corrupción en gran escala.

Por tanto es evidente que la antigüedad, el centralismo y la omnipresencia de la corrupción en México a lo largo de la época posrevolucionaria plantean cuestiones importantes para comprender tanto la naturaleza de la corrupción como la política mexicana. Fundamentales interrogantes teóricas se centran en las causas de esa corrupción y sus efectos. Específicamente, ¿hasta qué punto se relacionan las características peculiares del sistema mexicano (sus orígenes revolucionarios o el predominio de un solo partido) con la persistencia de la corrupción? ¿Aumenta la corrupción la estabilidad del gobierno o socava la fe popular en él? ¿Por qué ha fracasado cada uno de los esfuerzos institucionales emprendidos contra la corrupción? La respuesta a estas preguntas no es materia del presente trabajo, pero no dejaría de ser interesante buscarla en un trabajo meramente sociológico.

c) *Corrupción e idiosincrasia.*

La generalización del fenómeno de la corrupción en casi todos los confines del mundo parece desmentir una afirmación común: que la corrupción pública es

una práctica inherente a las sociedades de raíz latina. Los frecuentes enjuiciamientos de funcionarios públicos en Japón, Estados Unidos, Alemania y otros países que no son raigambre latina ponen en entredicho aquella hipótesis. Nosotros sostenemos que la idiosincrasia puede influir en que se opte por determinadas prácticas en detrimento de otras, pero no en que haya o no en que haya mayor o menor corrupción. Los acontecimientos de nuestros días demuestran que la corrupción es una práctica universal, la mejor prueba es que sus manifestaciones se encuentran reguladas en las leyes de todos los países avanzados. En todo caso, lo que varía de un país a otro es la manera de practicar la corrupción, sus manifestaciones concretas.

d) Corrupción y sociedad: una perspectiva weberiana.

Entre las características que distinguen el desarrollo de las sociedades institucionalizadas y organizadas figura la existencia de un sistema jurídico racional. Max Weber, el célebre sociólogo alemán, atribuye un peso enorme a la significación de la herencia del derecho romano para el posterior desarrollo económico y social de los países europeos y, en particular, para el surgimiento del Estado moderno. Sin este racionalismo jurídico -nos dice Weber- resulta

tan inconcebible la aparición del Estado absoluto como la Revolución Francesa. Todos los desarrollos económicos, políticos y sociales que observamos en las sociedades modernas no serían posibles sin la preexistencia de un sistema jurídico racional. Más tarde, este sistema jurídico se traduce en la aparición de una burocracia encargada de aplicar las leyes.

Para comprender el proceso de lucha jurídica contra la corrupción son útiles los conceptos de racionalidad (o racionalización) que desarrolla Weber. La racionalidad puede entenderse como la opción de un criterio secular (es decir, alejado del pensamiento mágico-religioso) para regular la convivencia social. La racionalidad o los criterios de racionalidad pueden ser diferentes de una sociedad a otra; lo que es racional para una puede parecer irracional en otra. Por tanto, al estudiar un fenómeno como la corrupción debemos atenernos a la racionalidad jurídica que se le aplica, en este caso, en México. Esa racionalidad, aunque esencialmente coincida con la de otros países, puede mostrar diferencias conceptuales o de matiz. En cuanto a la racionalización, debe ser entendida como el proceso mediante el cual una sociedad abandona las convenciones populares y el pensamiento mágico-religioso para sustituirlos por normas jurídicas aplicables a todo el universo social. desde esta

perspectiva, el concepto weberiano de racionalización puede y debe ser entendido también como proceso de secularización.³⁵

Expuesto lo anterior, estamos en condiciones de describir el marco jurídico que rige en nuestro país por lo que se refiere al fenómeno de la corrupción.

³⁵Al respecto véase: Giddens, Anthony. El capitalismo y la moderna teoría social. Colección Labor, número 210. Editorial Labor, S.A. Barcelona, 1977. pp. 291-299.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO

En el Capítulo I de este trabajo señalamos que las constituciones mexicanas han establecido desde 1824 un marco jurídico para la conducta de los servidores públicos. Como en toda materia, esta legislación ha evolucionado a partir de entonces de manera incesante. Aquí presentamos una breve reseña de esa evolución.

a) Antecedentes: La política de renovación moral y ordenamientos preexistentes.

Cuando en otra parte de este trabajo transcribimos el artículo 103 de la Constitución de 1857 pudimos apreciar que, como ahora, los servidores públicos mexicanos (diputados, miembros de la Suprema Corte, secretarios del despacho, gobernadores y presidentes de la República) estaban sujetos a regulación de su conducta. Este criterio fue congruente con el de la Constitución de 1824; lo único que sucedió en 1857 fue que se amplió y precisó la referencia al tema en seis artículos (que aumentaron a siete en 1917).

El artículo 104 señalaba: “Si el delito fuere común, el Congreso, erigido en gran jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales”.

El artículo 105 otorga competencia para conocer de los delitos cometidos por funcionarios públicos, al Congreso como jurado de acusación, y a la Suprema Corte como jurado de sentencia. “El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuese absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe”.

Por su parte, el artículo 106 agrega que, “pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de

indulto". Sin embargo, el artículo 107 precisa que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá ser exigida durante el período en el que el funcionario ejerza su encargo, y un año después", y el 108 aclara que en demandas del orden civil los funcionarios no gozarán de fuero ni inmunidad.³⁶

Por otra parte, aunque las constituciones mexicanas normaban la conducta de los funcionarios públicos, los artículos del Título Cuarto no estuvieron reglamentados por una ley sino hasta 1940. El 21 de febrero de este último año había sido promulgada una ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, misma que fue derogada y sustituida por la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la federación, del Distrito Federal y los Altos Funcionarios de los Estados, del 14 de enero de 1980. Antes de 1983, la Constitución de 1917 había acogido en siete artículos la normatividad de la conducta de los servidores públicos, y tampoco se emitió una ley reglamentaria. En la versión original, el artículo 108 enumeraba, como lo hicieron las constituciones precedentes, qué funcionarios públicos gozarían de fuero y señalaba el límite de éste. El fuero significa desde entonces, conforme a la doctrina, inmunidad y no impunidad; esto es, quienes por

³⁶ Constitución de 1857... *Op. cit.*, p.12. [En esta, como en la cita anterior, se ha respetado la ortografía de la época].

mandato constitucional lo poseen, también están sujetos a los procedimientos y penas establecidas por el derecho, pero antes de que sean consignados a las autoridades competentes se requiere un acto previo y especial: el desafuero, por el que se suprime la inmunidad de que gozaban hasta ese momento. La impunidad, en cambio, consiste en que una persona no pueda ser sujeta a proceso por los delitos que cometa. Los diputados y senadores sólo son impunes por los delitos que cometan al expresar opiniones en el ejercicio de su cargo. El fuero varía según el funcionario de que se trate.

En tres párrafos, el artículo 108 de la Constitución establecía, hasta 1982, lo siguiente:

“Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo”

“Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violación a la Constitución y leyes federales”.

“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”.³⁷

Cabe hacer notar que este artículo no había sufrido ninguna modificación entre 1917 y 1982. Es hasta 1983 cuando se le reforma y adiciona, como lo veremos una vez que comentemos el contenido original de los demás artículos del Título Cuarto.

El artículo 109 señalaba: “Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos del total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

“En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

³⁷ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982. p. 320.

“En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues, en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial”.

38

Como puede apreciarse, la Constitución dividía los delitos que pueden cometer los funcionarios públicos en dos categorías: del orden común -actos u omisiones que sancionan las leyes penales- y los oficiales -aquellos en los que tales funcionarios pueden incurrir por el desempeño de sus cargos.

La segunda comisión de Constitución dijo en su dictamen de enero de 1917: “El procedimiento para juzgar a los altos funcionarios y las autoridades competentes para ello, son distintos, según se trate de delitos del orden común o delitos oficiales. Respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común, como a cualquier otro ciudadano. solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar a la buena marcha de la

³⁸ Ibidem, p. 322.

administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse ante una declaratoria por la Cámara de Diputados”³⁹. Tal declaración se conoce con el nombre de desafuero y consiste en suspender o separar al funcionario de su puesto hasta en tanto el juez competente resuelva sobre su culpabilidad, separación o suspensión, mismas que no prejuzgan si el acusado cometió o no el delito que se le imputa.

El artículo 110 estipulaba antes de 1983: “No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Los mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior”.⁴⁰

³⁹ Palavicini, Félix F. Los debates del Congreso Constituyente de 1917. Gobierno del Estado de Tabasco. Tomo I. México, 1978. p.214

⁴⁰ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través... Op. cit., p. 324

Este artículo se refería a que cuando a los funcionarios se les había otorgado fuero, de acuerdo con la enumeración del artículo 108 -ya citado- y gozaban de alguna licencia solicitada al puesto, mientras ésta durara también estaría suspendido el fuero. Es decir, la licencia que por diversos motivos pueden solicitar los funcionarios enumerados en el artículo 108, suspende el fuero que les otorga la ocupación del puesto.

Por su parte, el artículo 111 establecía: “De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes, y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley”. 41

A diferencia de los otros artículos citados, el 111 ya había sido reformado en tres ocasiones antes de 1983: la primera de esas reformas ocurrió por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de 1928;

la segunda, del 21 de septiembre de 1944; y la tercera, del 8 de octubre de 1974.

Mediante esas reformas se procuró, de acuerdo con el enfoque de cada presidente, relajar o hacer rígidos los procedimientos para el desafuero de funcionarios que presuntamente habían incurrido en delitos oficiales. Generalmente este artículo fue la mejor arma con la que contó el gobierno federal para deshacerse de gobernadores que, por alguna razón, resultaban incómodos para el presidente en turno.

El artículo 112, al señalar que “pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia de indulto” contenía textualmente la misma redacción que en 1857 y establecía una prohibición absoluta (la de no ceder indulto al condenado por delitos de este índole). Tal rigor se explica porque el funcionario o empleado público debe ser servidor de los intereses de la nación y un cumplidor fiel de las leyes.

El artículo 113 establecía que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podría exigirse durante el período de ejercicio del cargo y hasta un año

⁴¹ *Ibidem*, pp. 326-329.

después de concluido dicho ejercicio. Con esta redacción, idéntica a la de 1857, el legislador establece un período de prescripción de un año para los delitos oficiales, y se supone que si durante ese lapso no se presenta acusación, el funcionario no incurrió en responsabilidad alguna durante el ejercicio de su cargo.

Finalmente, el artículo 114 mantenía el criterio de la versión de 1857 al aclarar que en demandas del orden civil no procede la invocación de fuero cuando los funcionarios que lo tengan se vean involucrados en ellas.

El panorama jurídico que hemos descrito se modificó notablemente en 1983. Durante su campaña política del año 1982, el entonces candidato a la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid, había tomado como una de sus siete banderas fundamentales ("tesis de campaña", les llamó), la exigencia de renovación moral de la sociedad, con base en la demanda popular reiterada para que se actualizara el marco jurídico y se aplicaran sanciones y vigilancia estrictas sobre el comportamiento de los funcionarios. Combatir la corrupción a fondo era una demanda creciente de la sociedad mexicana en 1982.

A ello obedeció que una de las primeras acciones del Presidente De la Madrid fuera, precisamente, modificar, con fines de actualización, el marco jurídico que hasta entonces regulaba el comportamiento de los funcionarios.

Como primer paso se procedió a reformar la totalidad de los artículos constitucionales que comprende el Título Cuarto de la Carta Magna, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. Incluso se modificó el propio nombre del Título: antes se denominaba “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”, ahora se llamaría “De las responsabilidades de los servidores públicos”. Se empezaba por cambiar el mote de los altos empleados gubernamentales: ya no serían “funcionarios”, sino “servidores” de la sociedad.

En la Exposición de Motivos correspondiente, se indicaba: “La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible, de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción”.

De estas y otras reformas posteriores, —mucho menos trascendentales—, hablaremos en el apartado siguiente.

b) *La Constitución Política.*

Como resultado de las reformas introducidas en 1982, y algunas reformas posteriores que únicamente ampliaron la aplicación de las disposiciones del Título Cuarto a cargos públicos de nueva creación o designación, se alteró la redacción del Título Cuarto de la Constitución.

El artículo 108 quedó como sigue:

“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, así como a los servidores del Instituto Federal

Electoral, 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 Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas 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”. 42

⁴² Las citas constitucionales que aparecen en este apartado provienen de la obra Constitución Política Mexicana con reformas y adiciones al día. Tomo I. Ediciones Andrade, S.A. México, 1986. (Actualizada)

Según puede observarse, la novedad de esta redacción fue la introducción del concepto de “servidor público”, que en lo sucesivo habría de sustituir al de “funcionario”, que siempre había imperado en nuestro medio, buscándose hacer extensiva la aplicación de estas disposiciones no solo a altos funcionarios, sino a toda persona que tenga bajo su responsabilidad el manejo de fondos y recursos federales. Vista la reforma en estos términos, nos parece intrascendente.

Por lo que se refiere al artículo 109, éste quedó redactado desde 1982 como sigue:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades 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 el 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

“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 misma conducta sanciones de la misma naturaleza”.

“Las leyes determinarán los 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 bienes 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”.

La reforma y adición del artículo 109 fue la columna vertebral de esta acción legislativa emprendida por el gobierno delamadridista. De la esencia de este artículo habría de derivarse la de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En este artículo se precisan los tres órdenes de responsabilidad en los que pueden incurrir los servidores públicos: la responsabilidad política, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales; la responsabilidad penal, por la comisión de cualquier delito del orden común, y la responsabilidad administrativa, por faltas de ese tipo. Especial mención merece el hecho de que en el artículo 109,

se establezca el marco general del delito de enriquecimiento ilícito del servidor público.

El artículo 110, como ya lo hacía en su versión anterior, regulaba el procedimiento para encausar a los servidores públicos presuntamente responsables de algún delito. No transcribiremos este ordenamiento, que nos parece meramente técnico. Sólo diremos que el artículo en cuestión señala sujetos, causa, procedimiento y sanciones relativas a la responsabilidad política: el llamado Juicio Político.

El artículo citado, establece un listado de funcionarios que pueden quedar sujetos al juicio político, añadiendo a “los demás servidores públicos que determine la ley de responsabilidades”; sin embargo, hasta esta fecha, no existe algún cargo, empleo o comisión que se contemple en la ley reglamentaria, sino que ésta, hace referencia a la Constitución.

Como ya había ocurrido en los regímenes anteriores, el del Presidente de la Madrid dio pie a que con frecuencia se especulara sobre si la verdadera motivación de las reformas al artículo 110 y su posterior aplicación a casos concretos tenía, en realidad, fines de persecución política. En nuestra opinión,

este artículo siempre se prestará a ese género de opiniones, pues a menudo la ley, como en todo régimen, se aplica a los enemigos y no a los amigos, o con mayor dureza a los primeros que a los últimos.

El artículo 111 ganó en precisión, pero también en extensión. Por este motivo y por considerar que su esencia no transforma substancialmente a la versión que le procedió, tampoco lo transcribiremos aquí. Diremos que este ordenamiento, así como el artículo 112, norman los sujetos, las causas y los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad penal de los servidores públicos y, especialmente, la declaratoria de procedencia o el procedimiento para privar de fuero a un servidor público.

Al haber desaparecido con esta reforma el concepto de “delitos oficiales”, el artículo 111, en su versión actual, se refiere al procedimiento mediante el cual un funcionario con fuero es sometido a la autoridad por habersele encontrado presunto responsable de delitos del orden común. Debe hacerse notar que este artículo, así como el 110, fueron modificados nuevamente por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 6 de abril de 1987, bajo el mismo régimen del Presidente Miguel de la Madrid y posteriormente los días 30 de diciembre de 1994 y 21 de agosto de 1996. Las últimas

modificaciones, únicamente añaden puestos públicos que pueden ser sujetos de juicio político, destacando los Consejeros de la Judicatura Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y diversos funcionarios relacionados con aspectos electorales.

En el artículo 112 se establece: “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 en 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”.

La Exposición de Motivos, señalaba sobre este artículo, que con él, se propone aclarar que la protección constitucional necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan servidores públicos que ah dejado de despachar asuntos públicos de dicha naturaleza”. Se establece que

la protección constitucional no será disfrutada una vez que los funcionarios estén separados de sus empleos, cargos o comisiones.

En cuanto al artículo 113, en su versión actual señala sujetos, causa, procedimiento y sanciones respecto de la responsabilidad administrativa; asimismo, enuncia los valores sobre los cuales debe desempeñarse el servicio público, mismos que servirán de base para la expedición de la ley que determine las responsabilidades administrativas.

Por último, en su nueva versión el artículo 114 constitucional marca los plazos en que se puede hacerse valer la acción legal para exigir responsabilidades a los servidores públicos. En el caso de las responsabilidades sujetas a juicio político, la prescripción o plazo en el que es exigible la responsabilidad es de un año después de que el funcionario termine el desempeño de su cargo. Respecto de las responsabilidades penales, se estará a los plazos o términos de prescripción que la ley respectiva señale para cada delito (peculado, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad, etcétera).

Cuando se trata de responsabilidades administrativas, los plazos de prescripción son señalados por la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos. Estos plazos oscilan entre tres meses y tres años, según el caso.

c) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Consideramos innecesario glosar esta ley, —promulgada en 1983 por el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid— porque hacerlo rebasaría los alcances de este trabajo, que no se refiere exclusivamente a la corrupción de los servidores públicos que se manifiesta en forma de falta administrativa o política, sino a todos los géneros de corrupción que practican los servidores públicos. La ley, reglamenta las fracciones I y III del Artículo 109 constitucional y demás relativos del Título Cuarto de la Carta Magna.

En la ley, se establecen como sanciones por la responsabilidad administrativa, las siguientes: apercibimiento, privado o público; amonestación, privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.⁴³ Esta ley fue reformada en 1992 para radicalizar las sanciones a los

⁴³ Véase: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

servidores públicos, síntoma de que, como veremos en uno de los apartados del Capítulo IV, las acciones contra la corrupción en este ámbito no han sido del todo exitosas.

En el Título Segundo de la ley reglamentaria se establecen los procedimientos ante el Congreso de la Unión en relación al llamado “juicio político” y su declaración de procedencia, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, según el Artículo Sexto, “redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, tales como:

1. El ataque a las instituciones democráticas;
2. El ataque a la forma de gobierno, republicano, representativo, federal;
3. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
4. El ataque a la libertad del sufragio;

5. La usurpación de atribuciones;
6. 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 a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
7. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración -en cualquiera de sus niveles- y a las leyes que determinan la orientación en el manejo de los recursos públicos.

d) *Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades.*

Como parte del proceso de perfeccionamiento de la lucha contra la corrupción en el sector público, en 1992 se introdujeron nuevas formas de fiscalización y estímulo a los servidores públicos. Así, se puso en marcha un programa de seguimiento de los compromisos que el Presidente de la República establece

durante sus giras, un programa de otorgamiento de estímulos a servidores públicos a petición de los ciudadanos y un sistema de quejas y consultas sobre trámites conocido por su acrónimo SACTEL.

Asimismo, para fortalecer las tareas de fiscalización y vigilancia de la SECOGEF, el 21 de julio de 1992 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para aumentar las sanciones a los infractores e incrementar las obligaciones de los servidores. Asimismo, se estableció que las personas inhabilitadas no pueden trabajar como proveedores de la administración pública, y se prohibió que los servidores públicos autoricen o gestionen la contratación de empresas proveedoras de las que formen o hayan formado parte.

Otras reformas a la ley de responsabilidades, se introdujeron en enero de 1994, mayo y diciembre de 1995 y en diciembre de 1996.

La modificación de 1994, adicionó el Artículo 77 bis mediante el que se otorga el derecho a los particulares, de reclamar la reparación de los daños y

perjuicios causados por algún servidor público, así como el plazo de prescripción por tales reclamaciones.

Las reformas de 1995, por su parte, se efectuaron con el único propósito de sustituir al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal como autoridad competente para aplicar la citada ley en lugar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en congruencia con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, la reforma de diciembre de 1996, que entró en vigor el 1 de enero de 1997, establece que en la aplicación de sanciones económicas, deja de intervenir la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el superior jerárquico, es decir el titular de la dependencia o el coordinador del sector correspondiente, en el caso de entidades públicas, dejándose esa atribución en forma exclusiva a la contraloría interna de la dependencia o entidad de que se trate, aún cuando en determinados casos se ordena dar a conocer el asunto a la Secretaría para que ésta participe en las investigaciones. Todo lo anterior, debido a que los órganos de control interno de las dependencias y entidades

públicas, pasaron a depender, a partir de 1997, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con las reformas de diciembre de 1996, se pretende dar mayor autonomía a los contralores internos, sin que dependan del mismo superior jerárquico al que probablemente les corresponda denunciar. Lo anterior es muy acostumbrado en las empresas privadas, en donde no siempre es suficiente el área de auditoría interna, por lo que se busca la intervención de auditores externos.

En el documento del dictamen, se indica que las reformas traerán los siguientes beneficios:

“1.- Independencia de la autoridad fiscalizadora con respecto a la dependencia o entidad fiscalizada, con la consiguiente autonomía técnica y funcional del órgano de control”;

“2.- La totalidad de los titulares de los órganos internos de control, tanto de las dependencias como de las entidades, contarán con atribuciones para substanciar los procedimientos e imponer las sanciones administrativas que procedan, oportuna y eficientemente”;

“3.- Se amplía de manera definitiva la capacidad de respuesta de los órganos internos de control de las dependencias y entidades al contar con un marco jurídico de acuerdo con sus responsabilidades”; y

“4.- El perfeccionamiento de este mecanismo de control interno redundará en el ejercicio eficiente y honesto de los recursos federales en beneficio de la gestión pública”.

Solamente el tiempo nos dirá si esta modificación se traduce en un manejo más honesto de los recursos del pueblo y una mejor y más oportuna aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero en todo caso, consideramos que —a pesar de estas reformas— es necesario actualizar el marco jurídico en la materia que nos ocupa, como se explica posteriormente.

e) Incompatibilidades entre la modernidad y la corrupción y necesidad de actualizar el marco jurídico.

A continuación presentaremos algunas cifras que indican dos hechos contradictorios: por una parte, el Estado mexicano ha emprendido una verdadera lucha contra la corrupción, pero por otra, este fenómeno, lejos de

ceder ante el embate de la ley y las instituciones públicas, parece ser persistente y, por momentos, expandirse, más que reducirse.

Como ya mencionamos, fue en la administración del Presidente Miguel de la Madrid en la que mayores esfuerzos y modificaciones legislativas se hicieron para controlar mejor el manejo de los recursos públicos, y además de reformas legales, otra de las acciones que se emprendieron en esa etapa, fue la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (SECOGEF por su acrónimo) entidad que actualmente opera bajo la denominación de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y que básicamente, está encargada de vigilar y ahora desarrollar el funcionamiento de la administración pública federal conforme a principios éticos, de derecho y de eficiencia. Por tanto, una de sus atribuciones es vigilar la observancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La creación de esta Secretaría obedeció, primero, a la necesidad de que existiera una dependencia encargada de dar forma a la política de renovación moral y, en segundo lugar, a la urgencia percibida por la administración delamadridista de que existiera una campaña a fondo contra las conductas ilícitas de los servidores públicos. En esta tesitura se promulgó la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que sometía a una serie de lineamientos la actuación de estos últimos. Dentro de este esquema se pretendía, según un folleto de la época, fortalecer la participación ciudadana, eliminar la ineficiencia, abatir la corrupción y cumplir y hacer cumplir la ley. Previamente se había modificado la Constitución en su Título Cuarto, como ya dijimos, para regular la actuación de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno, además de que se modificó con ese mismo propósito la legislación civil y penal.

En el primer año de aplicación de este esquema legal se recibieron 550 quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades en la conducta de igual número de servidores públicos. Asimismo, se realizaron 297 auditorías de fondos y valores a dependencias públicas.

En los años siguientes se observa un importante incremento en esas cifras, el cual puede deberse no tanto a una mayor frecuencia de las conductas ilícitas, sino a un perfeccionamiento y a una extensión de las acciones de la nueva Secretaría. En consecuencia, consideramos que las cifras de 1983 no son ilustrativas y por ello hemos preferido establecer una comparación entre las del periodo 1988-1989 y las del periodo 1994-1995, puesto que en 1988 la

entonces SECOGEF ya había desarrollado plenamente sus sistemas de trabajo y estaba en mejores condiciones de proceder contra los infractores. Luego entonces, se supone que estos últimos sentían un mayor temor por las acciones punitivas de la contraloría.

En 1988-1989 fueron presentadas 133,672 declaraciones de situación patrimonial, mientras que de diciembre de 1994 a junio de 1995, las declaraciones sumaron 186,151. El aumento de la cifra parece contradecir los efectos de los recortes de personal en las dependencias gubernamentales, aunque también obedece al hecho de que la obligación de presentar esa declaración fue extendida a otros servidores públicos, algunos de los cuales se han informado mediante el juicio de garantías.

En el primer período fueron presentadas 2,069 denuncias penales contra servidores públicos de diversos niveles, mientras que en el segundo apenas se presentaron 181 por lo que se observa un enorme retroceso. Asimismo, se observó una disminución en el número de investigaciones realizadas a servidores públicos, pues mientras en el primer período la cifra llegó a 223, en el segundo período fue de 67 únicamente.

Hacia 1983 se habían elaborado 97,000 pliegos de responsabilidades administrativas. Esta cifra fue abatida en 1994-1995, cuando sólo se elaboraron 1,574 pliegos. En estos pliegos se enumeran y describen las reparaciones de daños que la administración pública exige cada vez que la actual SECODAM encuentra una irregularidad.

Parece inexplicable que, frente al dramático decremento en el número de denuncias penales, investigaciones y pliegos por responsabilidad administrativa, en el primer período la Secretaría haya recibido un total de 3,206 quejas y denuncias de presuntas irregularidades, mientras que únicamente de diciembre de 1994 a junio de 1995 dicha cifra se haya incrementado a 17,976 quejas y denuncias.

Frente a lo antes manifestado, existe un dato que nos hace dudar de si en realidad se registraron avances en la moralización de la administración pública o si lo que ocurrió fue que la Contraloría generalizó y depuró sus procedimientos de fiscalización y vigilancia. Se trata de las sanciones administrativas aplicadas a servidores públicos implicados en irregularidades: mientras que en 1988-1989 fueron sancionadas 845 personas (con apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, multa o inhabilitación),

en el período de diciembre de 1994 a junio de 1995, se registraron 4,138 sanciones a 3,862 servidores públicos, consistentes en 834 amonestaciones, 834 suspensiones, 1,411 apercibimientos, 460 destituciones, 361 inhabilitaciones y 238 multas. El incremento podría deberse a la introducción del sistema SACTEL, mediante el cual la ciudadanía puede presentar sus quejas sobre la actuación de funcionarios públicos a cualquier hora de cualquiera de los 365 días del año.

En el sexenio del licenciado Carlos Salinas de Gortari se introdujeron otras formas de fiscalización y estímulo a los servidores públicos. Así, se puso en marcha un programa de seguimiento de los compromisos que el entonces Presidente de la República establecía durante sus giras, es decir, un programa de otorgamiento de estímulos a servidores públicos a petición de los ciudadanos y el ya mencionado sistema de quejas y consultas sobre trámites SACTEL.

Para fortalecer las tareas de fiscalización y vigilancia de la SECODAM, el 21 de julio de 1992 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos para aumentar las sanciones a los infractores e incrementar las obligaciones de los

servidores. Así, se amplió de 10 a 20 años el periodo máximo de inhabilitación por faltas graves o cuando el monto del beneficio indebido rebasara el equivalente a 200 veces el salario mínimo vigente en el D.F. y se introdujo la obligación de los titulares de la dependencia de avisar previamente a la Contraloría cuando pretendan contratar a personas que han cumplido algún periodo de inhabilitación.

Para controlar esto, la Secretaría expide constancias de inhabilitación que los aspirantes a ocupar puestos deben exhibir en el momento de solicitar su contratación. Asimismo, se estableció que las personas inhabilitadas no pueden trabajar como proveedores de la administración pública, y se prohibió que los servidores públicos autoricen o gestionen la contratación de empresas proveedoras de las que formen o hayan formado parte. ⁴⁴

La evolución y las cifras antes enumeradas demuestran que la afirmación que hicimos al comenzar este apartado es cierta: existe un esfuerzo jurídico sistemático para combatir la corrupción en el sector público, pero también se observa cierta tenacidad del fenómeno de la corrupción, lo cual hace dudar que

⁴⁴ Las cifras que se presentan en este apartado fueron tomadas del Informe de Labores 1994-1995 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación editado en los talleres de esa misma Secretaría.

mediante la sola implantación de medidas jurídicas se pueda erradicar el fenómeno e induce a pensar que tal vez se requiere un cambio de patrones culturales, tarea que solo puede plantearse a muy largo plazo.

También es posible que las sanciones no sean lo suficientemente impactantes para inhibir los actos de corrupción y que al final ciertas conductas resulten prácticamente impunes, aún cuando sean castigadas con base en la ley de la materia.

En el Capítulo IV presentaremos algunos perfiles breves del fenómeno de la corrupción que se manifiesta en tiempos recientes tanto en México como en otros países.

CAPITULO IV

PERFILES DE LA CORRUPCION Y ALGUNAS DE SUS MANIFESTACIONES TIPICAS EN MEXICO

a) Perfiles.

La corrupción es un fenómeno que, cuando se generaliza en una sociedad, adopta innumerables manifestaciones en todos los ámbitos. Aquí trataremos de establecer la definición de algunas de esas manifestaciones en diversos ámbitos, antes de entrar a la materia principal de este capítulo, que es la exposición de algunos casos que consideramos típicos de corrupción.

Debemos hacer notar que todas las manifestaciones de corrupción se encuentran tipificadas en la ley bajo diversas denominaciones excepto las manifestaciones que se dan en el ámbito cultural.

1. En la economía.

La corrupción en la economía a menudo se encuentra vinculada con la corrupción política, pues es la posición que ocupa el funcionario en los niveles

de decisión la que le permite favorecer a otro o favorecerse a sí mismo, mediante la adopción de ciertas determinaciones económicas. Aunque no existen elementos para probarlo, en un caso tan sonado como el que se dio en el sector Comunicaciones y Transportes, con motivo de la adjudicación de un contrato de adquisición de diversos equipos para la guía aeronáutica, se afirmaba que el Secretario del ramo había aprovechado su posición para favorecer a ciertos proveedores con información privilegiada que les permitiría ganar el concurso de adjudicación a sus competidores.

El mismo caso se da cuando se construyen obras a cargo del erario público, pero que evidentemente están destinadas a beneficiar a un solo individuo o a una minoría no representativa. Comúnmente se acusa a los gobernadores, secretarios de Estado y otros altos funcionarios de hacer construir caminos, obras hidráulicas y otros trabajos que beneficiarán sólo a sus propiedades. Otro ejemplo de corrupción económica se da cuando quienes toman decisiones estratégicas en materia financiera ponen sobre aviso a ciertos inversionistas importantes para que saquen algún provecho particular de la decisión inminente (ya sea poniendo a salvo sus capitales y aumentando sus inversiones en algún rubro). Un ejemplo de este último caso, fue el reconocido informe que dio cierto funcionario público a líderes empresariales el 19 de diciembre de 1994,

un día antes de que se determinara abrir el mercado de cambios de moneda a la libre flotación, con lo que el dólar de Estados Unidos de América, se apreció radicalmente frente a la moneda de nuestro país.

En resumen, podemos definir la corrupción económica como el acto consistente en beneficiarse personalmente o beneficiar a otros con una decisión económica que puede adoptarse merced a la posición política que se ocupa.

2. En el ámbito cultural.

La corrupción no es ajena al ámbito de la cultura. En nuestro país es observable la existencia de varios grupos que hacen política, es decir, que luchan por el poder y los privilegios en el terreno de la cultura. Los dos grupos fundamentales son el que encabeza el poeta Octavio Paz, asistido por el historiador Enrique Krauze, y el que dirige Héctor Aguilar Camín. Ambos se beneficiaron con su cercanía al poder público en el pasado gobierno, aún cuando ideológicamente se contrapongan entre sí.

La corrupción en este medio se manifiesta de diversas maneras, entre las cuales destacan: La promoción de obras que no valen por sí mismas un ardite, pero que son dignas de loa y propaganda, o de repudio y minusvaluación por el solo hecho de que sus autores pertenecen a uno u otro grupo cultural. Sobre esta base se promueve la publicación de las obras y se les ensalza, o bien se les repudia y critica enérgicamente, pues ambos grupos culturales tienen copadas las secciones culturales de varios los medios de comunicación.

En 1992 se habló de que el gobierno salinista había adjudicado al grupo cultural de Héctor Aguilar Camín la producción de los libros de texto de historia para la instrucción primaria sin convocar a un concurso previo. Al parecer tal irregularidad, que denota cierto grado de corrupción, fue plenamente admitida, pues con posterioridad la Secretaria de Educación Pública convocó a concurso para readjudicar la obra a los ganadores.

3. Corrupción y religión.

Aunque parezca insólito, la corrupción no está proscrita en el ámbito religioso. Todos sabemos de altos prelados o simples curas que se benefician cotidianamente al disponer de los donativos o favores de sus feligreses, al mismo tiempo que obtienen provecho por sus relaciones con los gobernantes de todos los niveles. Oficialmente los prelados de las diversas religiones no deberían disponer de los fondos que a título de limosna aportan los creyentes, pero lo hacen. Existen abundantes y jugosas cuentas bancarias que son administradas a libre arbitrio por los religiosos que las suscriben, sin que autoridad alguna supervise el manejo de esos fondos.

En este punto es necesario recordar también que la corrupción no sólo se manifiesta cuando se entregan o reciben bienes o servicios de manera ilegal a cambio de algún favor, sino también en recibir favores al margen de la ley. Estos favores pueden consistir en la entrega de información privilegiada, protección no estipulada en la ley, tolerancia a las violaciones de la ley, etcétera. Muchos de estos favores son recibidos a diario por los representantes de las diversas iglesias asentadas en nuestro país, particularmente la iglesia católica.

4. Corrupción y política.

Este es, quizá, el vínculo más célebre de la corrupción en nuestro país. Corrupción y política caminan de la mano a lo largo de nuestra historia. Al respecto, Morris señala que “La significación política de la corrupción trasciende con frecuencia su prominencia en los escritos de los eruditos. De la corrupción, marginalizada junto con asuntos tan esotéricos como la traición, el secreto y la propaganda, pocas veces se ocupan los textos comparativos; las principales corrientes del pensamiento raras veces la toman en cuenta. Esta asimetría es sumamente abundante en el caso de México, donde la corrupción perdura lo mismo como componente institucionalizado del sistema que, según el editor de una popular revista mexicana, como ‘problema número uno en México’.

“La corrupción permea el sistema político mexicano,” concluye el investigador cuya obra citamos.

Por lo aquí expuesto no es posible aislar la corrupción económica de la corrupción política; ambas se encuentran estrechamente vinculadas y se dan de manera simultánea; una hace posible a la otra.

5. Diversas tipificaciones de la corrupción como delito en México.

La corrupción se encuentra tipificada, bajo diversas manifestaciones concretas, en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Entre tales figuras encontramos la extorsión, el soborno (o cohecho), el peculado, el enriquecimiento ilícito y otros conceptos. Pero no los encontramos concebidos especialmente para los servidores públicos, sino de manera general, puesto que hablamos de un código que comprende los delitos del orden común.

Conforme ha evolucionado la legislación en materia de responsabilidad de los servidores públicos, así como en la medida en que se ha perfeccionado la legislación penal, observamos adecuaciones conceptuales, precisiones en los términos y una tendencia hacia el agravamiento de las penas, factores todos

ellos que no parecen haber contribuido a erradicar la corrupción, aunque sí a que se manifieste bajo formas encubiertas.

b) Algunas manifestaciones de la corrupción en México.

***1. Preámbulo: El proceso y el concepto de modernización salinista.
Premisas y alcances. Nuestra acepción.***

La estrategia y el concepto fundamentales de la administración del que fuera Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas se encuentran condensados en el término modernización, sobre cuyo verdadero contenido pueden expresarse mil ideas, pero no existe un acuerdo sobre su sustancia. Podemos, en cambio, identificar claramente las premisas y los alcances confesados del proceso de modernización, así como adoptar una definición convencional.

Las premisas de la modernización salinista eran las siguientes:

- a) México debía insertarse en el nuevo orden internacional, caracterizado por la globalización e interrelación de las economías. Luego entonces, la motivación esencial de la modernización era de carácter económico.

b) La inserción a la que se refiere el punto anterior implicaba adecuar el orden jurídico mexicano a las exigencias que planteaba la globalización. El orden jurídico mexicano debía ser compatible con el de los países más avanzados con los que mantendríamos intercambios económicos y, por tanto, encontrarse en el mismo nivel de desarrollo que los órdenes jurídicos de esos países.

c) En consecuencia, la principal manifestación del proceso modernizador era el cambio constante en las normas jurídicas, con el fin de que éstas respondieran a las nuevas exigencias, necesidades y circunstancias del país.

Los alcances de la modernización derivados de aquellas premisas se manifestarían en la transformación de la economía y el orden jurídico, básicamente, aún cuando no se hubiera renunciado a una transformación radical del sistema político, con base en las premisas mencionadas arriba.

Tras esta exposición podemos proponer una acepción juricista del término modernización, que en el caso mexicano significaría: “el proceso de

adecuación de las normas vigentes a las exigencias de la economía internacional"; esto implica secularizar y regularizar prácticas y sectores que antes se daban de manera espontánea y generalizada, pese a contradecir la esencia del orden jurídico.

Por tanto, una de las expresiones de esa modernización jurídica era la regulación cada vez más estricta de la conducta de los servidores públicos, para que en esta materia nuestro sistema fuera afín con el de los países con los que sostendríamos mayores intercambios.

2. Las relaciones entre los medios de comunicación y el Estado.

Tradicionalmente se ha dado por aceptado que las relaciones entre el Estado y los medios de comunicación se caracterizan por intercambios claramente tipificables como corruptos. Consecuencia de la modernización a la que nos referimos en el inciso anterior, entre los meses de septiembre y diciembre de 1992, el gobierno federal adoptó diversas acciones de regulación de las relaciones entre el Estado y los medios de comunicación. La primera de ellas fue la determinación de que en lo sucesivo los medios de comunicación

tendrían que sufragar los gastos que generaran sus enviados a las giras del Presidente de la República. En principio se pensó que esta medida sólo se aplicaría a las giras internacionales. Este era el primero de varios pasos que pretendían darse para actuar en este campo con el mismo criterio “modernizador” adoptado en otras áreas de la acción pública, es decir, con el criterio de derribar tabúes y propiciar un uso eficiente de los recursos públicos; propiciar la independencia de los informadores, para que actuaran sin condicionamientos provenientes del Estado o de sus servidores, y para democratizar los flujos de información, a fin de que respondieran a un verdadero trabajo profesional de los medios y satisficieran las expectativas de los receptores. Asimismo, se pretendía acabar con vicios que se habían institucionalizado en las áreas de comunicación social. Y aunque estos vicios nunca fueron explícitamente mencionados, se entendía tácitamente una referencia a la canalización de publicidad a unos cuantos medios, sin justificación alguna y en detrimento de otros medios, así como al otorgamiento de dádivas en especie y en efectivo a los trabajadores y representantes de los medios, por cuenta del erario estatal.

Las reacciones en los medios fueron de aprobación. No podían ser de otro carácter.

Ya en febrero de 1993 y a petición de algunos representantes de periódicos, se llevó a cabo en la Presidencia de la República (oficinas de la Dirección General de Comunicación Social) una reunión de trabajo con el fin de precisar los alcances de las medidas y los mecanismos por los cuales se les llevaría a cabo. Tras una hora y media de intercambio de puntos de vista entre funcionarios de la Presidencia y directivos de los medios se acordó que a partir de marzo de ese año, las empresas de comunicación asumirían los gastos que generaran sus enviados a las giras nacionales del Presidente, una vez que ya estaba en marcha la aplicación de este principio a las giras internacionales.

Se precisó, asimismo, que las empresas que no tuvieran la posibilidad de financiar a enviados a las giras serían beneficiadas con servicios de transcripción textual, materiales gráficos y transmisión de sonido e imagen de los actos llevados a cabo en las giras. Por otra parte, la Presidencia contrataría los servicios de una agencia de viajes que se encargaría de organizar los paquetes de viaje para las giras. En este punto, como puede apreciarse, se adoptó el esquema que prevalece en casi todos los países del mundo y, particularmente, en el gobierno federal estadounidense.

El autofinanciamiento de las giras nacionales entró en funciones el 4 de marzo, durante la gira que realizó el Presidente por el estado de Veracruz. En este primer viaje se observó un descenso del número de enviados, tal como se preveía (de 35 a 22 reporteros). El costo por cada medio fue de un mil setecientos ochenta y cuatro nuevos pesos, cuota que incluía transportación aérea México-Veracruz-Coatzacoalcos-México, un desayuno, dos comidas y dos cenas, servicio de café y refrescos en la sala de prensa, cerveza y vino de mesa durante la comida y la cena, y las propinas a los meseros y maleteros del hotel. El costo de los servicios de fax, teléfonos y telex fue absorbido por la Presidencia de la República. Los enviados opinaron que el costo del paquete era alto, teniendo en cuenta que sólo se requeriría una noche de hospedaje y que los vuelos se realizarían en aviones del Estado Mayor Presidencial. A lo largo de las primeras semanas del año se habían venido conociendo, en la práctica, los verdaderos alcances de las medidas gubernamentales. El 25 de enero dos reporteros daban cuenta de que los llamados chayotes no estaban desapareciendo, sino solamente reglamentándose, transparentándose y haciéndose más selectivos. Los citados reporteros consignaban: "Ya no habrá dinero en efectivo para editores, columnistas, caricaturistas o reporteros, sólo cheques nominativos. Aquel que desee seguir cobrando en alguna dependencia del Ejecutivo federal tendrá que entregar a cambio un recibo de honorarios, que

cumpla con las disposiciones de Hacienda, y pagar los impuestos correspondientes”, según se desprendió de la indagación que los reporteros realizaron en diversas dependencias.

De esto se deducía que la verdadera intención de las medidas gubernamentales en relación con la prensa no era tomar transparentes las relaciones entre ésta y el poder público, sino hacer transparente el manejo del dinero que antaño era manejado con absoluta discrecionalidad por los directores de comunicación social de las diversas dependencias gubernamentales. Lo que ocurre es que a partir de enero de 1993 todo el dinero se maneja mediante comprobantes y las áreas de comunicación social deben rendir cuentas mensuales, debidamente detalladas y comprobadas documentalmente, ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

A ese propósito, la Contraloría señaló el 29 de enero que la relación entre el gobierno federal y los medios de comunicación “es de carácter presupuestal y tiene por objeto establecer mecanismos de control y verificación del ejercicio de los recursos destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal a los gastos relacionados con las actividades de comunicación social”.

Así, pues, por propia confesión del gobierno salinista, nos encontrábamos ante medidas orientadas a hacer que los gastos de las áreas de comunicación social fueran transparentes, lo cual significaba que pudieran comprobarse, y no, como muchos observadores ingenuos pudieron haber considerado, que esas medidas pretendían sanear las relaciones entre el poder público y los medios. De ese modo, el 22 de diciembre del mismo año fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación una serie de lineamientos que a partir del 1° de enero de 1993 regirían las relaciones entre el Estado y los medios de comunicación. Estos lineamientos se refieren a la aplicación de los recursos gubernamentales destinados a la publicidad en tales medios.

El documento publicado en el órgano gubernamental contiene 19 puntos, entre los cuales destaca que los recursos que se destinen a publicaciones, discursos, anuncios e inserciones deberán limitarse a la difusión o promoción de las dependencias o entidades respectivas del sector público. Es decir, se prohíbe que el gasto se oriente a la promoción personal de los servidores públicos.

El documento también precisa que para la selección de los medios de comunicación en los que se aplicarán los recursos debe tenerse en cuenta la

circulación y cobertura de aquéllos, para que los anuncios se canalicen a los medios que demuestren tener una mayor circulación.

Se subraya que todos los pagos que se realicen por concepto de publicidad, invariablemente deberán efectuarse mediante cheques nominativos, sin importar su monto. Asimismo, queda prohibido a los servidores públicos disponer de los recursos humanos y materiales de las dependencias para la realización de trabajos a terceras personas y se reitera el impedimento para que en los viajes internacionales de los funcionarios se sufraguen los gastos de representantes de los medios de comunicación.

Por otra parte, se señala que los servidores públicos deberán abstenerse de autorizar el pago de viáticos y pasajes para sufragar gastos de terceras personas, o de actividades ajenas al servicio oficial.

El documento oficial era claro al advertir en su primer punto: "Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer nuevos mecanismos de control y verificación en el ejercicio de los recursos públicos destinados a los rubros de publicidad, propaganda publicaciones oficiales y, en general, los relacionados con actividades de comunicación social de las dependencias y entidades de la

administración pública federal, a que se refieren las partidas por concepto de gasto 3601 (Gastos de propaganda), 3602 (Impresiones y publicaciones oficiales), 3603 (espectáculos culturales), 3604 (Servicios de Telecomunicación) y 3605 (Otros gastos de difusión e información).” Debe hacerse notar que esta última partida, la 3605, es la que tradicionalmente se ha destinado al otorgamiento de dádivas a los representantes de los medios, es decir, para la entrega del “chayote” o embute.

Por lo que toca a secretarías y organismos descentralizados, se dio a conocer que para todos habría reducciones presupuestales de 30 a 40 por ciento, sin que se consideraran aspectos sectoriales; la medida era general, sin importar que hubiera secretarías que, por su naturaleza, como la de Educación Pública, manejara en aquellos tiempos, presupuestos cercanos a los 100 millones de nuevos pesos (la SEP tendría más de 21 millones para publicaciones y más de 70 millones para educación en medios masivos) y otras dependencias con menos de 10 millones.

3. La extorsión y el enriquecimiento ilícito en los medios policíacos.

Con respecto a la corrupción que se practica en los medios policíacos mexicanos, el autor Morris, al que ya hemos citado, señala: “Lo más conspicuo

en los niveles más bajos, sobre todo en los policías, es la 'mordida'. Esta forma de corrupción de bajo nivel, que suele referirse sólo a pequeños pagos a los policías a cambio de que 'no vean' las infracciones de tráfico tanto reales como -muchas veces- imaginarias, difícilmente puede considerarse un problema menor o una solución práctica y simple a los bajos salarios de la policía. Por ejemplo, las espectaculares revelaciones de las operaciones de la dirección General de Policía y Tránsito de la ciudad de México bajo la dirección de Arturo Durazo Moreno (1976-1982) sacaron a la luz una compleja red de extorsión, fraude y pagos a los superiores que implican a casi todos los miembros de una de las mayores fuerzas policiales metropolitanas del mundo. Hasta su encarcelamiento, los ingresos de este sistema tipo mafia le permitían al jefe de la policía llevar una vida de millonario con un salario mensual de unos 350 dólares. Hoy, después de haber sido liberado, el señor Durazo Moreno parece todavía tener suficientes recursos económicos.

Más allá de la mordida, dice Morris, "la policía judicial estatal y federal ha estado implicada en multitud de secuestros, asaltos, robos, tráfico de drogas y otras actividades criminales. Por ejemplo, en 1983 se descubrió que un grupo de policías manejaba una gran banda de ladrones de autos y asaltantes de bancos; en 1985 un informe expuso a una banda de policías que de manera

habitual le robaba el salario a los trabajadores industriales que salían de una fábrica; en 1989 la oficina de la dirección de Inteligencia en la ciudad de México fue acusada de 'secuestro, extorsión, asalto, tortura y homicidio' después de que la Asamblea de Representantes de la ciudad recibiera la denuncia de más de sesenta casos. Tras el arresto de dos codirectores , se disolvió la DI, lo que recuerda la disolución, en 1982, de su predecesora, la dirección de Investigación para la Prevención de la delincuencia (DIPD), implicada también en una variedad de actividades delictivas. A finales de la década de 1970 y en la de 1980 se hicieron comunes los informes de implicación policial y militar en el tráfico de drogas -la conexión con el narcopoder-, informes fomentados por las investigaciones en torno al homicidio del agente de la Drug Enforcement Agency (DEA) de Estados Unidos, Enrique Camarena, en 1985, y al asesinato del periodista Manuel Buendía en 1986 por parte del director de la dirección Federal de Seguridad, quien fue arrestado en 1989. De hecho, la corrupción policial alcanzó niveles tan sórdidos que en 1983 un observador llegó a la triste conclusión de que 'la sociedad ha llegado a temerle más a la policía que a los criminales'..." Sin embargo, Morris hace notar que, "pese a su mayor visibilidad, la policía no tiene el monopolio de la corrupción en México."

Recientemente, a la historia de la corrupción policiaca mexicana, con motivo de la ejecución de un cardenal en la ciudad de Guadalajara, se sumó la detención y consignación del ex jefe de la policía metropolitana Santiago Tapia Aceves, una vez que las indagaciones del caso tapatío indicaron que dos años antes Tapia había liberado a cambio de 50 mil dólares a uno de los principales narcotraficantes del país, Joaquín Guzmán Loera, conocido como El Chapo. Sin embargo, a la consignación de Tapia por el delito de cohecho se sumó días después otra consignación por el delito de enriquecimiento ilícito, pues se encontraron en poder del ex jefe de la policía bienes inmuebles que no podría haber adquirido con sus percepciones como policía.

Otro caso que ha impactado recientemente a la opinión pública, por las raíces de sus actores, es el que involucró al responsable del antiguo Instituto Nacional de Combate a las Drogas ("INCD"), General Jesús Gutiérrez Rebollo y a algunos de sus colaboradores, todos ellos de extracción militar. Y es esto último lo que preocupó a los dirigentes del gobierno mexicano e inclusive de gobiernos extranjeros: el que funcionarios designados por provenir del ejército mexicano, que se ha caracterizado por su disciplina, y que durante años había tenido fama de incorruptible, empieza a dar señales de debilidad ante las

enormes cantidades de dinero con que los delincuentes tratan de evadir el cumplimiento de las disposiciones legales.

En resumen existen, como se observa, casos que involucran a funcionarios públicos, a ministros de cultos religiosos, a miembros de las distintas corporaciones policiacas e inclusive a personal del ejército mexicano, que parecía ser el último recurso.

4. *Alta corrupción:*

a).-Las presunciones del caso de la SCT como indicio.

Así como ha sido común acusar a los jefes policiacos de llevar a cabo prácticas corruptas, como ya lo decíamos al hablar de “corrupción económica”, también ha sido común acusar a funcionarios públicos de aprovechar su puesto para realizar acciones ilícitas, generalmente patrimoniales.

Los días 27 y 28 de agosto de 1992, la empresa Servicios a la Navegación en el espacio Aéreo Mexicano (SENEAM) convocó a una licitación para la compra

de equipo destinado a guiar vuelos (fundamentalmente radares), pero ese concurso fue declarado desierto en virtud de que ninguna de las empresas participantes cumplió con los requerimientos y especificaciones técnicas estipuladas, lo que motivó que la compañía japonesa Nissho Iwai Corporation presentara una queja ante la Secretaría de la Contraloría el 8 de octubre de ese año.

Posteriormente las demás empresas no ganadoras, Alenia, Thompson y otras, se inconformaron con el fallo de SENEAM ante la misma Contraloría.

El 3 de diciembre siguiente SENEAM volvió a convocar con la participación de las mismas empresas. En esta ocasión las empresas ganadoras fueron Alenia y Thompson. Esto motivó un escándalo internacional a raíz de que un intermediario que pujaba a favor de la IBM denunció que el concurso en cuestión había sido manipulado para beneficiar a las empresas italiana y francesa ya mencionadas. Esto condujo a la renuncia del entonces secretario de Comunicaciones y Transportes, Andrés Caso Lombardo, no porque se presumiera su culpabilidad -como se supo después-, sino para librar al gobierno mexicano de los reflectores del escándalo y dejar a Caso en libertad plena de defenderse de las acusaciones presuntamente infundadas.

La contraloría lo había exonerado de inmediato. Posteriormente hizo lo mismo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de diputados, entidad según la cual no existió irregularidad técnica, administrativa ni jurídica en la tan debatida licitación. Hoy se sabe, pues, conforme a las investigaciones oficiales, que Caso es inocente. Sin embargo, debe hacerse notar que nunca se había procedido con tal esmero para demostrar la inocencia o culpabilidad de funcionarios públicos que fueron acusados de hechos similares en otros tiempos. Esto es indicativo de dos cosas: primero, de que existe una verdadera voluntad jurídica para combatir la corrupción, y segundo, de que la nueva racionalidad jurídica con la que se busca combatir ese fenómeno no es una entelequia.

b).- Otras presunciones: el caso CONASUPO.

Durante los dos últimos sexenios, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares ("CONASUPO") sirvió como fuente de enriquecimiento para los funcionarios que la administraron durante esos años.

Alrededor de las fechas en que se presenta este trabajo, aparecen casi a diario, notas periodísticas que dan cuenta de lo que sucede en relación al llamado “CASO CONASUPO”, que bien pudiera convertirse en el caso más documentado, controvertido y tal vez impune caso de corrupción en nuestro país.

Uno de los principales involucrados, el Lic. Raúl Salinas de Gortari, fue Gerente del Sistema de Distribuidoras CONASUPO de 1983 a 1985; Director General de Distribuidora CONASUPO (“Diconsa”), una de las subsidiarias de CONASUPO, de 1985 a 1988; y finalmente, Director de Planeación de CONASUPO de 1988 a 1990.

Según el Periódico “El Financiero” de 1982 a 1992, CONASUPO fue objeto de un quebranto económico por alrededor de quinientos cincuenta millones de pesos, derivado de saqueos de productos, contratos ilícitos y fraudes.

Los actos de corrupción cometidos en esa época, tuvieron tantos matices como niveles de escándalo: Venta de empresas a niveles inferiores de su valor real o con las que luego CONASUPO contrataría servicios a precios muy superiores a los del mercado; pagos indebidos e improcedentes; “desvío” de miles de

toneladas de maíz y “extravió” de otras miles de toneladas de leche en polvo; compra de productos no aptos para consumo humano, a precios de alimento para humanos; y contrataciones sin licitaciones y sin respetar otras regulaciones, entre otros actos.

Lo sorprendente del caso, es que hasta ahora, no parecen suficientes las leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos, ni el mismo Código Penal para determinar si se cometió un delito o al menos una conducta inadmisibles para un servidor público. El 30 de noviembre de 1995, se creó una comisión especial de la Cámara de Diputados. Aunque la comisión confirmó que en CONASUPO había “cuentas poco claras, saqueos, operaciones fraudulentas y desincorporaciones que beneficiaron a unos cuantos”, el 8 de septiembre de 1996, desapareció la citada comisión sin mayores resultados, en medio de supuestas presiones políticas.

Luego de varios meses de silencio, un periódico norteamericano, el *Washington Post* aseguró que en CONASUPO se “lavó” dinero proveniente del narcotráfico, lo que desató nuevamente el escándalo. Pocos días después de esa nota periodística, el Procurador General de la República informó que existen

varias averiguaciones previas abiertas y que han recibido más de 500 denuncias relacionadas con el CASO CONASUPO.

A pesar de todo, no existe hoy ningún exfuncionario de alto nivel que haya trabajado en CONASUPO o sus subsidiarias purgando alguna pena, a excepción del señor Salvador Giordano, exdirector de Maíz Industrializado CONASUPO (“MICONSA”), funcionario de DICONSA y subsecretario “B” nada menos que de la SECODAM, a quien se le multó por 5 millones 400 mil pesos y se le inhabilitó por 20 años para ocupar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; sin embargo, dicho funcionario se encuentra prófugo a la fecha, por lo que la multa no ha podido ser satisfecha.

Con el resultado de las elecciones de julio de 1997, en las que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, se empiezan a mencionar cambios que aparentemente tienden a mejorar la legislación, y sobre todo, la aplicación de la misma. Desde luego esos cambios deberán darse en un marco de institucionalidad y no en uno de revancha política, pues se caería en la aplicación selectiva de las normas jurídicas. Entre las propuestas que se escuchan en estas fechas, esta la de restablecer a la llamada “Comisión CONASUPO”, que se supone se encargará de investigar a

fondo el caso CONASUPO y finalmente disipar las presunciones. Lo importante será que la ley se aplique a todo responsable y no únicamente a los políticos caídos en desgracia.

CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto a lo largo del presente trabajo consideramos sustentables las siguientes conclusiones:

1. La corrupción es un fenómeno de difícil conceptualización, pues toda definición que se adopte es necesariamente convencional. En todo caso, debemos atenernos a las definiciones que hacen las leyes penales, de sus manifestaciones concretas (extorsión y cohecho, por ejemplo).

2. Los conceptos sociológicos fundamentales, especialmente el de la *organización y desorganización social*, nos ayudan a comprender mejor las razones por las que se presenta el fenómeno de la corrupción. La Sociología nos permite analizar como la corrupción puede romper las relaciones y lesionar los propósitos de la organización social. Como hemos señalado, la Sociología tiene un papel principal, al observar, clasificar, comparar y explicar los acontecimientos con sus propios recursos y los que son de su competencia,

mediante el análisis de sus causas, circunstancias y consecuencias, terminando por apoyar la determinación de cuales son las conductas toleradas y cuales no.

3. Los orígenes de la corrupción se remontan al surgimiento de las sociedades organizadas, pero este fenómeno se agudiza y generaliza conforme las sociedades se institucionalizan y organizan bajo leyes y gobiernos. Esto no se debe a que la causa de la corrupción sean las leyes o los gobiernos, sino a que en la medida en que las sociedades se tornan complejas, más individuos tienen la “necesidad” de evadir las leyes y la acción gubernamental recurriendo a prácticas ilícitas.

4. En nuestra opinión, el marco jurídico que rige actualmente la conducta de los servidores públicos en México es moderno y adecuado, sobre todo a partir de las reformas y adiciones que se le hicieron en 1982, con la modificación sustancial de los siete artículos del título Cuarto Constitucional y con la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5. Indudablemente existe a partir de 1982 la voluntad política real de combatir las prácticas de corrupción en nuestro país tras más de siglo y medio en que no se actuó contra ese flagelo. Sin embargo, no puede desconocerse que conforme las leyes se perfeccionan, también lo hacen las prácticas de corrupción.

6. Es necesario que las leyes se adecuen constantemente a la evolución de las prácticas de corrupción. Es evidente que el marco jurídico ideado para enfrentar este problema es perfectible y, por tanto, debe ser perfeccionado de manera constante.

7. Consideramos que los casos de corrupción expuestos aquí (relación entre el Estado y los medios, enriquecimiento ilícito y otras prácticas en los círculos policiacos, y los casos de la licitación de la SCT y CONASUPO) más que indicarnos que el problema de la corrupción se este agravando, nos señalan que ahora sí se le están prestando atención. Se puede presumir que en épocas pasadas, hubieron casos de corrupción más graves de los que hoy surgen a la

luz pública, pero es imposible probarlo, pues anteriormente la propia corrupción impidió que se conocieran sus casos más notables.

8. México no es el único país ni el que más padece el problema de la corrupción. Tampoco es éste un problema ligado a la idiosincrasia; países con idiosincrasia totalmente distinta como Italia y Japón, lo padecen en gran medida. Pero eso no debe servirnos de argumento para no actuar de manera constante con vistas a la utópica pero necesaria erradicación del problema que hemos estudiado aquí.

9. Augusto Comte, considerado como el fundador de la Sociología, la dividía en estática y dinámica, para estudiar los dos aspectos esenciales de la sociedad: el orden y el progreso. Solo el equilibrio de ambos, decía Comte, permitiría la persistencia de la sociedad. La pérdida de ese equilibrio, se debe a la corrupción y la está fomentando en muchos países, entre ellos, el nuestro.

10. La aplicación de las disposiciones legales en nuestro país, depende en muchas ocasiones de factores políticos, lo cual debería evitarse mediante la instrumentación de aparatos de vigilancia independientes. La SECODAM es una dependencia del Poder Ejecutivo que vigila al propio Ejecutivo, situación que se presta precisamente a que el factor político tenga un peso relevante. No obstante, debemos reconocer que las recientes reformas para que los órganos de control interno de las dependencias y entidades públicas, dependan de la SECODAM, es un nuevo avance en la lucha contra la corrupción. Es deseable, desde luego, que entre las consecuencias de la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones del 6 de julio de 1997, se encuentren las de mejoría en la redacción de las leyes y aplicación de las mismas de manera institucional, sin importar el partido o tendencia política a la que pertenezca aquél funcionario público que cometa actos que quebranten las leyes aplicables.

**BIBLIOGRAFIA, HEMEROGRAFIA Y LEGISLACION
CONSULTADAS.**

TEXTOS JURÍDICOS.

ACOSTA Romero, Miguel, y Martínez Morales, Rafael I. Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública federal. Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.

AMAYA Serrano M. Sociología General. McGraw-Hill. México, 1988.

APTER, David. La modernidad. Fondo de Cultura Económica. México, 1981.

AZUARA Pérez, Leandro. Sociología. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

BEJAR Navarro, Raúl. El mexicano. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1977.

BENSON, George. La corrupción política en América. Editorial Fontamara. Barcelona, 1978.

BRASZ, H. A. Algunas notas sobre la sociología de la corrupción. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1981.

BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Octava edición.
Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los funcionarios públicos.
Antecedentes y leyes vigentes en México. Editorial Porrúa, S.A. México,
1982.

CAREAGA, Gabriel. Mitos y Fantasías de la clase media en México. Cal y
Arena. México, 1983.

CARRANCA y Trujillo, Raúl, Raúl Carrancá y Rivas. Código Penal anotado.
Decimoséptima edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

CHINOY, Ely. La sociedad. Una introducción a la sociología. Fondo de
Cultura Económica. México, Séptima reimpresión. 1975.

De las Disertaciones. Ediciones Oasis. Tomo I. México, 1953.

ENZENSBERGER, Hans Magnus. Crimen y política. Ediciones Ariel.
Barcelona, 1983.

GOMEZJARA, Francisco A. Sociología. Editorial Porrúa. México, 1992.

MARTINEZ de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional mexicano.
Editorial Porrúa, S.A. México 1987.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Teoría de los Agrupamientos Sociales. Ed. Porrúa. México, 1974

MERTON, Robert K. Teoría y estructura sociales. Fondo de Cultura Económica. México, Segunda Edición, 1965.

MONTESQUIEU. Del espíritu de las leyes. Estudio preliminar de Daniel Moreno. Colección "Sepan cuantos..." Número 191. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992. [Libro XX: "De las leyes con relación al comercio considerado en su naturaleza y sus distinciones"]

MORRIS, Stephen D. Corrupción y política en el México contemporáneo. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1992.

OGBURN F., William y NIMKOFF E., Meyer. Sociología. Editorial Aguilar, S.A. México.

PALAVICINI, Félix F. Los debates del Congreso Constituyente de 1917. Gobierno del Estado de Tabasco. Tomo I. México, 1978

RUIZ Castañeda, María del Carmen. Anecdotario de la Colonia. Archivo General de la Nación. Secretaría de Gobernación. México, 1982.

TANNENBAUM, Frank. "México: la lucha por la paz y por el pan". Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. México, 1950.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Vigésimoquinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

TEVFIK F., NAS y otros. "Un enfoque político de la teoría de la corrupción".
En: Revista Americana de Ciencias Políticas. Número 80. Editorial Tecnós. Madrid, enero de 1990.

TÖNNIES Ferdinand. Principios de Sociología. Fondo de Cultura Económica. México, 1971.

VARIOS autores. El desafío mexicano. Editorial Océano. México 1988.

VARIOS autores. México hacia el año 2000. El Colegio de México. México, 1992.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México.

WOLF, Eric. La corrupción en la Nueva España. Versión mecanográfica sin más datos.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS.

AGUAYO QUEZADA, Sergio "Revolución en los medios". La Jornada. México, D.F., 26 de diciembre de 1992. p. 7.

AYUSO, Javier. "Las cuentas oscuras". El País Semanal. Año XVIII. Tercera época. Número 115. Madrid, 2 de mayo de 1993. pp. 40-48.

----- "Los cuatro jinetes". El País Semanal. Año XVIII. Tercera época. Número 115. Madrid, 2 de mayo de 1993. pp. 50-51.

BARRANCO Chavarría, Alberto. "La muerte del chayote". La Jornada. México, D.F., 18 de enero de 1993. p. 44.

BUTTITA, Piero. "En el corazón de la mafia". El País Semanal. Año XVIII. Tercera época. Número 115. Madrid, 2 de mayo de 1993. pp. 70-73.

CAMARGO, Jorge, Alfredo Grados y Carlos Acosta. "Se ha roto con los excesos y privilegios". El Universal. México, D.F., 24 de febrero de 1993. p. 1.

CARRION, Ignacio. "Viaje al caos". El País Semanal. Año XVIII. Tercera época. Número 115. Madrid, 2 de mayo de 1993. pp. 60-68.

CAZARES, Víctor Manuel. "El mitin policiaco fue debatido en la Cámara". Punto. Año XI. Número 538. México, D.F., 22 de febrero de 1993. p. 11.

COMUNICADOS DE PRENSA. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. "Atendió la SECODAM a más de mil 900 ciudadanos a través de Sactel, en el primer trimestre de este año". México, D.F. 15 de

mayo de 1996. "Sancionó la SECODAM a Salvador Giordano con multa superior a cinco millones de pesos e inhabilitación por veinte años". México, D.F. a 17 de octubre de 1996. "Aprueba el Senado que la SECODAM designe a contralores internos y auditores de todas las dependencias del Gobierno Federal". México, D.F. 28 de noviembre de 1996. "Sancionó la SECODAM a 17,294 servidores públicos e impuso multas por 893 millones 885 mil pesos". México, D.F. 9 de enero de 1997.

DE LA PEÑA, Carlos. "La corrupción policiaca, exhibida por la sucesión". Punto. Año XI. Número 538. México, D.F., 22 de febrero de 1993. p. 14.

EGURBIDE, Perú. "El modelo roto". El País Semanal. Año XVIII. Tercera época. Número 115. Madrid, 2 de mayo de 1993. pp. 38-39.

ELIZALDE, Triunfo. "La relación medios-Estado, de carácter presupuestal: Secogef". La Jornada. México, D.F., 29 de enero de 1993. p. 37

GARCIA, Flores Celia, BUGARIN Inder y Sánchez Omar. "Nuevo giro en el caso Conasupo; una empresa fantasma, lavadero de Raúl". El Financiero. México, D.F. 27 de mayo de 1997. P. 30 y 31

GUERRERO, Guillermo I "Prensa, poder y fuero". El Financiero. México, D.F., 26 de abril de 1993. p. 60.

INFORME DE LABORES 1994-1995 de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, editado en los talleres de esa misma Secretaría

LIZARRAGA, Rebeca. "Desde hoy, los medios cubrirán los gastos de sus enviados a giras nacionales de CSG". El Financiero. México, D.F., 4 de marzo de 1993. p. 43.

MARTINEZ, Néstor y David Aponte. "No desaparecen las dádivas y favores a periodistas; sólo se transparentan". La Jornada, 25 de enero de 1993. p. 1.

MERGIER, Anne Marie. "Ofensiva de Moussavi: 'IBM me pidió llegar a un arreglo, Caso obstaculizó a la justicia y la Contraloría lo avaló". Proceso. Número 857. México, D.F., 5 de abril de 1993. pp. 6-15.

NOTIMEX. "Nueva relación Estado-medios". La Jornada. México, D.F., 22 de diciembre de 199. p. 1.

OLGUIN ISLAS, Rosa María. "Autores y víctimas de extorsión, los policías se autodenuncia". Punto. Año XI. Número 538. México, D.F., 22 de febrero de 1993. p. 12.

SALANUEVA CAMARGO, Pascual. "PGR: el narcotráfico infiltra a la prensa". La Jornada. México, D.F., 16 de abril de 1993. p. 1.

LEGISLACION.

CODIGO Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Editorial Pac, S.A. México, 1992.

CONSTITUCIÓN DE 1857. Constituciones de los Estados. Serie Documentos. Número 6. Edición facsimilar del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982.

CONSTITUCIÓN Política Mexicana con reformas y adiciones al día. Tomo I. Ediciones Andrade, S.A. México, 1986. (Actualizada)

LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1992.