

308409



**UNIVERSIDAD LATINA, S. C.**

**CAMPUS CENTRO**

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**“COMISION NACIONAL DE ETICA Y MORAL DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS”**

**TESIS PROFESIONAL  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MIGUEL ANGEL LEON LOPEZ**

**ASESOR.- LIC. JESUS MEDINA FRANCO**

**MEXICO, D.F.**

**2005**

0350603



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

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

## AGRADECIMIENTOS

Para lograr este momento tan importante de mí vida fue necesaria la intervención de varias personas que en seguida AGRADESCO de corazón:

A mi familia le agradezco la paciencia y comprensión que tuvieron a lo largo de mi carrera y de esta investigación.

Al lic. Jesús Medina Franco, quien atinada y profesionalmente me encauso en la elaboración de esta investigación la cual considero se encuentra a la altura de un trabajo profesional.

A la Universidad Latina, S. C. "Campus Centro", por que a lo largo de mi período como estudiante me proporciono las herramientas necesarias para desarrollarme como un gran profesionista de la Licenciatura en Derecho.

Gracias.

**“Servir a la sociedad enaltece al hombre pero  
servirse de la sociedad no tiene nombre”**

Miguel A. León López.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: MIGUEL ANGELO LEON  
LOPEZ

FECHA: 28. NOVIEMBRE 2005

[Firma]

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es un defecto inherente de los seres humanos y particularmente en México ha sido un problema constante en su historia. Es común ver que la mayoría de los mexicanos crecen con la esperanza de cambiar la situación en la que nacieron, por supuesto con el objetivo de mejorarla, llevando a cabo las actividades necesarias que les permitan lograr dicho fin, porque de acuerdo a nuestro régimen constitucional así debería ser, ya que para todos es sabido que en un sistema democrático el pueblo es el que faculta a ciertas personas (servidores públicos), para que creen las condiciones necesarias que garanticen el "bien común"; así mismo les confían los recursos naturales del país, parte de su libertad, pero sobre todo una parte de las retribuciones que obtienen por su trabajo (a través del pago de impuestos), para que por medio de una buena administración pública se logre una "igualdad social"; si a esto le agregamos que vivimos en una República Federal, la cual se formalizó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se supone que a través de un pacto federal se garantizaría el bienestar de todos los mexicanos, el problema de corrupción se toma más grave, máxime cuando en nuestra Carta Magna se contemplan las garantías constitucionales a las cuales todos tenemos derecho y también contamos con una serie de leyes, reglamentos e instituciones públicas, con un contenido adecuado para garantizar los objetivos sociales señalados.

Desgraciadamente la realidad es distinta, es clara la gran diferencia que existe entre los diferentes estratos de la sociedad mexicana, donde sólo unos cuantos viven holgadamente y donde la mayoría apenas sobrevive. Lo irónico es ver cómo en otros países del mundo con mucho menos recursos naturales, humanos, institucionales y legales, que los que tenemos en nuestro país, se cuenta con una calidad de vida más decorosa que la nuestra.

Así mismo, en nuestro país ocupar un alto cargo público a menudo significa hacerse rico con una gran rapidez, aunque para lograr esto se atente contra el

bienestar social y esto es un factor que genera más pobreza en el país, pero sobre todo esto ha generado que la lucha por el poder cada vez sea más oscura, porque equivocadamente el ocupar un cargo público es visto como una manera de obtener grandes retribuciones con un menor esfuerzo, desviándose de su verdadero objetivo, el cual consiste en servir en todo momento a la sociedad y no servirse de ella.

Podríamos enlistar diversas irregularidades públicas causantes de la situación crítica en nuestro país, pero ese no es el objetivo principal de esta investigación, lo que queremos señalar es que la corrupción de los servidores públicos es uno de los grandes males sociales de cualquier Nación.

Consideramos que el origen de los grandes males sociales en nuestro país es la mala conducta de los servidores públicos, su conducta contraria al bien común, lo cual de ninguna manera tiene justificación, puesto que el servidor público es en buena medida rector de la sociedad, al señalar el camino que ésta debe seguir y es responsable de su destino.

Naturalmente sabemos que el mal actuar del servidor público se debe a debilidades humanas como la ambición, la soberbia, la envidia, etc., pero sobre todo a la tentación a lo fácil; dando como resultado servidores públicos con falta de Ética y moral. Innegablemente debe existir una vigilancia real en la conducta ética y moral de todos los servidores públicos, sin excepción alguna, para evitar que caigan en las debilidades señaladas; pero también es cierto que se tiene que lograr esto garantizando un efectivo resultado, sin caer en errores pasados como el de crear "al policía del policía" (órganos de control sin autonomía respecto de los entes controlados), o donde la institución pública creada, al principio de buenos resultados y después pase a ser una carga para el Estado.

Por lo tanto propongo la creación de la "Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos", un órgano que para garantizar su efectivo funcionamiento y

resultados reales, requiere de una plena autonomía. Así mismo al proponer este nuevo órgano de control de los servidores públicos, se han previsto y contemplado las fallas de los organismos similares existentes o que han existido, con el objeto de evitar la creación de un órgano más que sea ineficaz al propósito planteado, de igual forma pretendemos justificar la creación de este nuevo órgano público.

En el primer capítulo procuramos definir con claridad en que consisten la Ética y la moral y quiénes son servidores públicos.

En el segundo capítulo, relativo al Derecho Comparado, complemento indispensable en toda investigación, se analizan normas e instituciones de países del continente americano y del continente europeo, relativos al combate a la corrupción y se analizan importantes instituciones de Derecho Internacional Público.

En el tercer capítulo señalamos los órganos, leyes y medidas de control de los servidores públicos que han existido en México, desde la época prehispánica hasta la actualidad.

Por último, el cuarto capítulo se refiere a la presentación de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos, donde se contempla su fundamentación conceptual, su naturaleza jurídica, atribuciones y procedimientos, y también proponemos una reforma constitucional al artículo 113 para que ahí quede consagrada.



## INDICE GENERAL

Introducción.....	I
-------------------	---

### CAPITULO I MARCO CONCEPTUAL

I.1. Ética.....	1
I.1.1. Aceptación de Ética.....	1
I.1.2. Origen de la palabra de Ética.....	1
I.1.3. Definición de la Ética.....	4
I.1.4. La Ética como ciencia.....	6
I.1.5. La evolución de la Ética.....	8
I.1.5.1. Época antigua.....	9
I.1.5.2. Época medieval.....	9
I.1.5.3. Época moderna.....	10
I.1.5.4. Época contemporánea.....	11
I.1.6. La importancia de la Ética.....	13
I.2. Moral.....	14
I.2.1. Origen de la moral.....	14
I.2.2. Cambios de la moral.....	16
I.2.3. La moral en la Época Medieval.....	18
I.2.3.1. La moral burguesa.....	19
I.2.4. La moral para el capitalismo.....	21
I.2.5. La moral a lo largo de la Historia.....	22
I.2.5.1. Características morales del progreso histórico-social.....	24
I.2.6. La moral como conocimiento.....	25
I.2.7. Los problemas de la moral.....	25
I.2.8. Moral pública.....	26
I.2.8.1. Moral pública y buenas costumbres en México.....	28

I.3. Servidor público de la Federación.....	29
I.3.1. El servidor público precortesiano.....	29
I.3.1.1. Los olmecas.....	30
I.3.1.2. Los mayas.....	30
I.3.1.3. Los chichimecas.....	31
I.3.1.4. Los aztecas.....	32
I.3.2. El servidor público hispánico.....	33
I.3.2.1. España del siglo XII.....	33
I.3.2.2. España del siglo XII hasta comienzos del siglo XIX.....	33
I.3.3. El servidor público en la colonia. ....	35
I.3.3.1. Autoridades indianas.....	35
I.3.4. El servidor público en la época independiente.....	36
I.3.5. El servidor público en la actualidad. ....	37
I.3.5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	38
I.3.5.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	38
I.3.5.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	39
I.3.5.4. Código Penal Federal.....	39
I.3.5.5. Servidor público en el Derecho Internacional.....	39

## CAPITULO II

### LA FISCALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO COMPARADO

II.1. El continente americano.....	41
II.1.1. Convención Interamericana contra la Corrupción.....	41
II.1.1.1. Siete motivos para combatir la corrupción.....	43
II.1.1.2. Medidas preventivas.....	44
II.1.1.3. Órganos de control.....	46
II.1.2. La fiscalización del sector público en los Estados Unidos de América.....	47
II.1.2.1. Códigos de Ética.....	48

II.1.2.2. Los donativos en Estados Unidos.....	50
II.1.2.2.1. Los donativos en las campañas políticas.....	50
II.1.2.3. Corrupción en la aplicación de justicia.....	52
II.1.2.4. Proceso de nombramiento.....	52
II.1.2.5. Órganos de control.....	53
II.1.2.5.1. Oficina General de Contabilidad (GAO).....	54
II.1.2.5.2. Influencia política en los órganos de control.....	54
II.1.2.5.3. Ley de Libertad de Información.....	55
II.1.2.6. Los claroscuros norteamericanos.....	56
II.1.3. La fiscalización del sector público en Colombia.....	58
II.1.3.1. Reseña histórica de Colombia.....	58
II.1.3.2. La lucha contra la corrupción en Colombia.....	59
II.1.3.2.1. Los controles constitucionales y jurisdiccionales de la actividad administrativa.....	60
II.1.3.2.2. Reforma constitucional de 1991.....	63
II.1.3.2.3. Algunas medidas de control para combatir la corrupción en Colombia.....	64
II.1.3.2.3.1. Convenios con órganos anticorrupción.....	64
II.1.3.2.3.2. Diario único de contratación.....	65
II.1.3.2.3.3. Medidas normativas.....	66
II.1.3.2.4. Código Disciplinario Único.....	67
II.1.3.2.5. Sistema para el control y seguimiento de la declaración de bienes.....	69
II.1.3.2.6. Convenio para la modernización y gestión transparente en la administración del departamento del Quindío.....	70
II.2. El continente Europeo.....	72
II.2.1. Consejo de Europa.....	72
II.2.1.1. Grupo Multidisciplinario Sobre la Corrupción (GMC).....	73
II.2.1.2. Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO).....	76
II.2.2. Unión Europea.....	78
II.2.3. Transparencia Internacional.....	79
II.2.3.1. Misión de Transparencia Internacional.....	80

II.2.3.2. Fundamentos.....	81
II.2.3.3. Cómo cumple con su misión.....	81
II.2.3.4. Principios en los cuales se fundamenta.....	82
II.2.3.5. Transparencia Internacional en Europa.....	82
II.2.3.6. Transparencia Internacional en Latinoamérica y en el Caribe.....	84
II.2.3.7. Instituciones más corruptas.....	85
II.2.3.8. Los países transparentes.....	89
II.2.4. España.....	90
II.2.4.1. La conquista y colonia.....	90
II.2.4.1.1. Diferencia de clases.....	92
II.2.4.2. El caciquismo.....	96
II.2.4.3. Manifestaciones de corrupción en España en los últimos años.....	99
II.2.4.3.1. Fraudes a la seguridad social.....	100
II.2.4.3.2. Fraude en el desempleo.....	101
II.2.4.3.3. Fraudes a la prestación farmacéutica.....	102
II.2.4.3.4. Fraude en subvenciones.....	102
II.2.4.3.5. Fraude Fiscal.....	102
II.2.4.3.6. Economía sumergida.....	104
II.2.4.3.7. Financiación de los partidos políticos y sus campañas.....	105
II.2.4.4. Estrategias para combatir la corrupción y órganos fiscalizadores.....	108
II.2.4.4.1. Código Penal de España.....	109
II.2.4.4.2. Fiscalía anticorrupción.....	110
II.2.4.4.3. Código de Buen Gobierno.....	113

### CAPITULO III

#### LA FISCALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

III.1. Antecedentes históricos.....	117
III.1.1. Sentimientos de la Nación.....	117
III.1.2. Actividades del Congreso de Chilpancingo.....	119
III.1.2.1. Constitución de Apatzingán.....	119

III.1.3. Después de la muerte de Morelos.....	121
III.1.3.1. Excesos de los Realistas.....	122
III.1.4. Consumación de la independencia.....	123
III.1.5. El primer congreso constituyente.....	124
III.1.5.1. Disolución del congreso constituyente.....	126
III.1.6. Constitución de 1824.....	129
III.1.7. Doctrina Monroe.....	130
III.1.8. Logias masónicas.....	132
III.1.9. Reforma liberal.....	132
III.1.10. Las Siete Leyes Constitucionales.....	134
III.1.11. Constitución de 1857.....	135
III.1.12. Leyes de Reforma.....	136
III.1.12.1. Labor legislativa de Juárez.....	138
III.1.13. Constitución de 1917.....	138
III.1.13.1. Política exterior de Venustiano Carranza.....	140
III.1.13.2. Después de la muerte de Venustiano Carranza.....	140
III.1.14. Gobierno de Lázaro Cárdenas.....	145
III.1.14.1. Después de Cárdenas.....	146
III.1.15. Régimen del licenciado Luis Echeverría Álvarez.....	149
III.1.16. El periodo presidencial de José López Portillo.....	150
III.2. La fiscalización de la función pública en la actualidad.....	151
III.2.1. Periodo de Miguel de la Madrid Hurtado.....	151
III.2.1.1. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y creación de la Secretaría de la Contraloría de la Federación.....	154
III.2.2. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari.....	156
III.2.2.1. Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	157
III.2.3. Periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	161
III.2.3.1. Política en Chiapas.....	162
III.2.3.2. Último informe de gobierno de Zedillo.....	162
III.2.3.2. 1. Reforma constitucional en materia electoral.....	164

III.2.3.3. Lo oscuro de Zedillo.....	167
III.2.3.4. Aciertos de Zedillo.....	169
III.2.3.4.1. La Reforma del Poder Judicial Federal.....	169
III.2.3.4.2. La Auditoria Superior de la Federación.....	170
III.2.3.4.2.1. Naturaleza de la Auditoria Superior de la Federación.....	171
III.2.3.4.2.2 Facultades de la Auditoria Superior de la Federación.....	172
III.2.4. Periodo presidencial de Vicente Fox Quesada.....	173
III.2.4.1. A cuatro años de gobierno de la presidencia de Vicente Fox.....	177
III.2.4.1.1. Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.....	179
III.2.4.2. El Poder Legislativo en el gobierno de Vicente Fox.....	181
III.2.4.2.1. Reformas legislativas relevantes en el gobierno de Vicente Fox.....	184
III.2.4.2.1.1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	184
III.2.4.2.1.1.1. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).....	185
III.2.4.2.2. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	187
III.2.4.2.3. Secretaria de la Función Pública.....	189
III.2.4.3. Poder Judicial Federal en la administración de Vicente Fox.....	190
III.2.4.3.1. Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.....	191
III.2.4.3.2. Lo oscuro del Poder Judicial de la Federación.....	193
III.2.4.4. Los videoescándalos del año 2004.....	195

## CAPITULO IV

### COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA Y MORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

IV.1. Fundamentación conceptual.....	198
IV.2. Naturaleza jurídica.....	200
IV.2.1. Formas organización administrativa.....	201
IV.2.1.1. Formas de organización administrativa en el ámbito federal.....	202

IV.2.1.2. Distinción entre centralización, desconcentración y descentralización administrativa.....	204
IV.2.1.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	205
IV.2.2. Los entes constitucionales autónomos.....	208
IV.2.2.1. Doctrina.....	208
IV.2.2.2. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	210
IV.2.2.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	211
IV.2.2.3.1 El Banco de México.....	211
IV.2.2.3.2. El Instituto Federal Electoral (IFE).....	212
IV.2.2.3.3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).....	212
IV.2.2.4. Características de los entes constitucionales autónomos.....	215
IV.3. Atribuciones y procedimientos de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos.....	216
IV.3.1. Atribuciones.....	218
IV.3.2. Procedimientos.....	221
IV.4. Eficacia de sus resoluciones.....	224
IV.5. Integración de la Comisión.....	226
IV.5.1. Nombramiento de los Integrantes de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos.....	227
IV.6. Ubicación de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	229
Conclusiones.....	232
Fuentes de Consulta.....	241

## CAPITULO I

### MARCO CONCEPTUAL.

#### I.1. Ética.

##### I.1.1. Aceptación de Ética.

El concepto de ética ha sido apreciado de diferentes maneras por el individuo a través del tiempo y a veces a sido interpretado erróneamente, pero lo cierto es que todas ellas coinciden al relacionar este vocablo con las conductas humanas que son buenas o malas, por lo tanto es común escuchar frases como las siguientes: "su actuar no es ético", " es una persona muy Ética", "si nuestros gobernantes fueran éticos en su actuar, habría igualdad para todos los gobernados", etc.; mi interés es dejar bien claro el significado del concepto de ética y pienso que es importante empezar por señalar el origen de la palabra "Ética".

##### I.1.2. Origen de la palabra de Ética.

La palabra Ética procede del vocablo griego *ethos* que posee dos sentidos fundamentales, el primero y mas antiguo, significa "residencia", "lugar donde se habita", primeramente se uso, en poesía, con referencia a los animales, para señalar el lugar de su guarida y donde se criaban, después se aplicó a los pueblos y hombres en el sentido de su país, así lo señala José Luis L. Aranguren en su libro *Ética*.<sup>1</sup> Posteriormente la palabra *ethos* se vio filosóficamente prestigiada por Heidegger, ya que se apoyó de este vocablo en su concepto de ética, en la carta sobre el humanismo, donde hace notar que la ética es el pensar que afirma la morada del hombre en sí mismo, la verdad del ser como elemento originario del hombre.

Helenweiss, discípula de Heidegger, ha partido también de este primer sentido de la palabra *ethos* para interpretar en su libro la "Ética Aristotélica desde Categorías Heideggerianas". Según ella este significado fundamental nos habrá la intelección



del concepto de *ethos* vigente en la época aristotélica; quiere decir que ahora ya no se trata del lugar exterior o país en el que se vive, si no del “lugar” que el hombre porta en sí mismo, de su actitud interior, de su referencia a sí mismo y al mundo. El *ethos* es el suelo firme, el fundamento del conjunto de actividades que pueden transformar el mundo, la raíz de la que brotan todos los actos humanos.

Sin embargo la acepción más usual del vocablo *ethos* es la que, según toda la tradición filosófica a partir de Aristóteles, atañe directamente a la Ética, la cual significa “modo de ser” o “carácter”. Javier Zubiri, ha precisado esta significación con las siguientes palabras:

El vocablo *éthos* tiene un sentido infinitamente más amplio que el que damos hoy a la palabra ética. Lo ético comprende, ante todo, las disposiciones del hombre en la vida, su carácter, sus costumbres y, naturalmente también lo moral, en realidad se podría traducir por modo o forma de vida en el sentido hondo de la palabra, a diferencia de la simple manera.<sup>2</sup>

Cuando Javier Zubiri se refiere a “carácter”, lo hace con el sentido de modo de ser o forma de vida que se va adquiriendo, apropiando, incorporando, a lo largo de la existencia y no en el sentido biológico de temperamento.

José Luis Aranguren acertadamente cita en su libro “Ética”, al gran filósofo de Estagira el cual señala que el carácter se logra mediante el hábito, o sea el *ethos* no se da por naturaleza, si no se adquiere por hábito (virtud o vicio).<sup>3</sup> De esto podría resultar un concepto de ética, el de “carácter adquirido por hábito”; el carácter constituye una impresión de rasgos en la persona misma, es la personalidad que hemos conquistado a través de la vida, lo que hemos hecho de nosotros mismos, viviendo, reconociendo una serie de actos humanos los cuales pueden ser buenos o malos; independientemente de las conductas humanas que pueden ser calificadas como buenas o malas por una comunidad, en cierto tiempo y lugar, existen aquellas que por su naturaleza humana no han cambiado, ni cambiarán, aunque pase el tiempo y sigan vigentes en todos los lugares donde

---

<sup>1</sup> Cfr. Aranguren, José Luis, *Ética*, Alianza Universidad Textos, España, 1984. p. 5

<sup>2</sup> Cfr. *Ectogarum Physicarum Et Ethicarum*, Libri, II, 7

<sup>3</sup> Cfr. Aranguren, José Luis, op. cit., p. 6

exista un tipo de sociedad, un ejemplo de estas son: el evitar causar un daño físico a otra persona, despojar de sus pertenencias a otro individuo sin causa justificada, engañar a otras personas para obtener algún beneficio personal, aprovecharse de la confianza de los demás con el propósito de conseguir un bien, etc.

Es importante aclarar que el hombre comete alguna de estas conductas justificándolo muchas veces con legislaciones o imposiciones que él mismo crea, para tener los medios que le permitan lograr dicho fin, pero esto no es válido para la Ética, ya que esta señala de manera firme las conductas que son buenas o malas.

Para Samuel Vargas Montoya, fue Cicerón, quien para traducir el adjetivo griego *ethicos*, referente a la costumbre, acuñó el adjetivo latino *moralis*<sup>4</sup>. Aunque muchos afirman que Ética y moral tienen una misma raíz etimológica, *éthos* y *mos*, *moris*, "costumbres"; ninguna de las dos se refiere al estudio del mero fenómeno fáctico, o sea, de las costumbres tal como son, sino a las normas que de ellas se derivan, a las costumbres como deben ser. Hay quienes creen que la Ética es una rama de la filosofía que estudia los primeros principios y las últimas causas de la moral positiva y que la relación entre ambas sería equiparable, a la que existen entre la estética como el estudio de lo bello y las diversas manifestaciones del arte<sup>5</sup>.

La Ética y la moral no son sinónimos y tampoco significan lo mismo ya que la Ética le señala a la moral las normas que son buenas o malas y que deben ser llevadas a cabo para una armonía social, independientemente de aquellas conductas que determinada sociedad acepte en su comunidad, a la Ética le interesan aquellas que no atenten con el bien común y que su esencia sea la bondad y el bien.

---

<sup>4</sup>Cfr. Vargas Montoya, Samuel, *Ética o Filosofía Moral*, Porrúa, México, 1982, p. 22

<sup>5</sup> Cfr. Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la Ética*, 17ª edición, Esfinge, México, 1985, pp. 17-23

### **I.1.3. Definición de la Ética.**

La Ética, como ya se señaló, estudia lo interno del ser humano, señalando aquellas normas de conducta que son positivas o negativas que afectan directamente a la sociedad; por lo tanto, la Ética debe satisfacer las necesidades de una sociedad que busca la perfección, a través de una igualdad de condiciones para cada uno de sus integrantes. Lo cierto es que la Ética señalará aquellas reglas que favorezcan este fin de una manera general como se verá más adelante; también la Ética es clara al señalar las conductas que son positivas o negativas para la sociedad, con la misión de crear la armonía del ser humano, de ahí que sea el auxiliar directo de la moral, señalándole las normas morales que son adecuadas para una sociedad que busca la armonía y el bien común.

Entonces la Ética puede definirse como la ciencia que estudia los actos humanos desde un punto de vista interno, señalando aquellos que son positivos para los hombres de bien y aquellos que deteriorarían la armonía social; otros escritores como Balmes, la define como "la ciencia que tiene por objeto la naturaleza y origen de la moralidad"; Tahar, como "la ciencia de las leyes ideales que regulan las acciones humanas y el arte de usarlas correctamente en las varias situaciones de la vida"; Pascal, la define como "el arte de vivir bien y ser dichoso". De manera más general la ética puede definirse como la ciencia práctica que enseña las reglas que deben seguirse para hacer el bien y evitar el mal.<sup>6</sup> Adolfo Sánchez Vázquez en su libro "Ética" señala:

La Ética se encuentra con una experiencia histórico-social en el terreno de la moral, o sea, con una serie de morales efectivas ya dadas, y partiendo de ellas trata de establecer la esencia de la moral, su origen, las condiciones objetivas y subjetivas del acto moral, las fuentes de la valoración moral, la naturaleza y función de los juicios morales, los criterios de justificación de dichos juicios, y el principio que rige el cambio y sucesión de diferentes sistemas morales.<sup>7</sup>

La Ética tiene un carácter general, en virtud de estudiar las conductas humanas en su aspecto general y no concreto como la moral, un ejemplo de esto podemos

---

<sup>6</sup> Cfr. Vargas Montoya, Samuel, op. cit. p. 22

verlo cuando a un individuo se le plantea en la vida real una situación dada, el problema de cómo debe actuar para que su acción pueda ser buena, o sea valiosa moralmente, tendrá que resolverlo por sí mismo con ayuda de una norma que él reconoce y acepta íntimamente, ya que la Ética podrá decirle en general, lo que es una conducta sujeta a normas, o en qué consiste lo bueno que persigue la conducta moral, dentro de la cual entra la de un individuo concreto, o la de todos; el problema de qué hacer en cada situación concreta es un problema práctico-moral, no teórico-ético.

Sin embargo, definir qué es lo bueno no es un problema moral que corresponda resolver a un individuo con respecto a cada caso particular, sino un problema general de carácter teórico que toca resolver a la ética. Así, por ejemplo, Aristóteles se planteó, en la antigüedad griega, el problema teórico de definir lo bueno. Su tarea es investigar el contenido de lo bueno y no determinar lo que el individuo debe hacer en cada caso concreto para que su acto pueda considerarse bueno.

Generalmente el individuo en ciertas situaciones concretas realiza un análisis interno para determinar si su actuar será el adecuado en relación con lo que señala la moral, siendo su responsabilidad total la decisión que llegue a tomar, en virtud de que su conducta traerá consecuencias positivas o negativas a la sociedad a la que pertenece, se entiende que este sujeto conoce las normas morales aceptadas por la sociedad en la que habita y que fueron señaladas por la ética, las cuales aprendió a través de su vida.

Hay ciertas conductas morales que una determinada sociedad acepta como correctas y que se han llevado a cabo por costumbre, obligación y muchas veces sin tomar conciencia de ellas, trasmitiéndose de generación en generación, las cuales para la ética no son correctas ya que, como se ha señalado, la ética tiene la obligación de indicar de manera general los actos que son buenos y los que son malos. Por consiguiente, la moral en cada caso concreto indica la norma que debe seguirse porque así fue aceptada por un determinado grupo social. Como ejemplo señalare algunas situaciones reales: los indígenas debus, de Nueva

---

<sup>1</sup> Cfr. Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, Grijalbo, México, 1982, p. 21

Guinea, creen que es muy honorable cultivar legumbres, pero que aún lo es más robárselas al vecino, los antiguos romanos a diferencia de los cristianos, sentían mas respeto por el honor que por la piedad. Perdonaban si con ello conseguían alguna ventaja; en caso contrario no sentían ninguna compasión por su víctima, algunas tribus del desierto consideraban un deber sagrado, cuando alguno de sus miembros era asesinado o capturado por una tribu rival, capturar y matar con gran salvajismo, a un integrante de aquella tribu, aunque no fuera el que cometió la ofensa, los esquimales creen que es justo matar a los padres una vez que han alcanzado una edad determinada antes de seguir manteniéndolos en sus azorados desplazamientos.<sup>8</sup>

No podemos dejar de mencionar aquellas conductas morales que de cierta manera generan una gran polémica ya que por una parte de la sociedad son bien vistas y por la otra no son aceptadas, tales como, las relaciones prematrimoniales, el nudismo, el aborto, el divorcio, el silencio del servidor público ante la comunidad, cuando se espera un desastre natural o siniestro, con la justificación que es para evitar un mal mayor por el pánico que se pudiera generar, la guerra, etc., es necesario tener bien claro que estas conductas las rechaza tajantemente la ética y las señala como actos malos que ponen en riesgo la armonía de los seres humanos en el mundo; es cierto que la obligación de la ética es señalar de manera general los actos que son buenos y aquellos que son malos, pero el objetivo primordial de la ética es crear las condiciones para lograr hombres de bien.

#### **I.1.4. La Ética como ciencia.**

La ética, como una rama de la filosofía, es considerada como una ciencia normativa, por ocuparse de las normas de la conducta humana, que tiene como tarea fundamental, la de explicar, esclarecer o investigar una realidad dada produciendo los conceptos correspondientes, descubrir cuál es el fin del hombre y cuales son los principios normativos a los que debe someter su conducta, como individuo y como miembro de la sociedad con el propósito de realizar la perfección de su naturaleza y conseguir su fin natural.

<sup>8</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Victor, *Ética*, Pearson Educación, México, 1998, p. 40 y 41

Al igual que otras ciencias, la ética se enfrenta a hechos humanos, lo que implica su importancia, ya que se trata de hechos valiosos, así considerados por el hombre, por lo tanto es importante el aspecto real y efectivo del razonamiento normativo de la ética, a su vez ha de proporcionar conocimientos sistemáticos, metódicos y, hasta donde sea posible, verificables. Entonces se puede señalar que el objeto de estudio de la ética lo constituye los actos humanos, aquellos que son consistentes y voluntarios de los individuos que afectan a otros, a determinados grupos sociales, o a la sociedad en su conjunto. La ética es la ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad. O sea, es ciencia de una forma específica de conducta humana, encaminada al bien común, por lo tanto de ahí se desprende su esencia en cierta forma obligatoria para todo individuo integrante de una sociedad o comunidad.

La Ética se auxilia de otras ciencias que estudian la conducta del hombre en sociedad, ya que de los individuos se desprenden los actos morales, los cuales en ciertas sociedades varían notablemente, pero en su conjunto todos los actos presentan siempre un aspecto subjetivo, interno, psíquico, constituido por motivos, impulsos, actividad de la conciencia que se traza fines, selecciona medios, decide entre diversas alternativas, formula juicios de aprobación o de desaprobación, etc. De ese aspecto psíquico, subjetivo, forma parte también la actividad subconsciente, aunque el comportamiento moral responda a la necesidad social de regular las relaciones de los individuos en cierta dirección, esa actividad es siempre vivida internamente o íntimamente por el hombre en un proceso subjetivo a cuyo esclarecimiento contribuye la psicología.

Entre las ciencias sociales que apoyan a la ética, en cuanto al desarrollo y la estructura de las sociedades humanas, está la antropología social y la sociología, ya que en ellas se estudia el comportamiento del hombre como ser social en el marco de unas relaciones ya dadas, así como las estructuras en que se integran esas relaciones y las formas de organización. Dichas relaciones, así como las instituciones y organizaciones sociales, no se dan al margen de los individuos, pero a las ciencias sociales les interesa, no el aspecto psíquico o subjetivo de la conducta humana, sino las normas sociales en el marco de las cuales actúan los individuos.

A través de la interrelación que se da entre el individuo con la sociedad, este va adecuando su conducta a las reglas morales que impone la sociedad, para una mejor relación con los demás integrantes de la estructura social y con el objeto de preservarla, es ahí donde las ciencias sociales enfocan su centro de estudio, ya que su interés deriva en descubrir las normas morales que permiten el desarrollo, evolución y permanencia de los grupos sociales; por otro lado, aunque los actos morales individuales se hallen condicionados socialmente, no se reducen a su forma social, colectiva e impersonal, ya que es preciso que los factores sociales que influyen en el individuo y que lo condicionan sean vividos personalmente, pasen por su conciencia, o sean interiorizados, pues sólo así podrá ser responsable de su decisión y de su acción. Se requiere que el individuo, sin dejar de estar condicionado socialmente, disponga del suficiente margen individual para poder decidir y actuar; sólo así podremos decir que su conducta es moral.

En virtud de esta relación entre moral y sociedad, la ética no puede prescindir del conocimiento objetivo de las estructuras sociales, de sus relaciones e instituciones, que le proporcionan las ciencias sociales y particularmente la sociología como ciencia de la sociedad, ya que el comportamiento moral no es sino una forma específica del comportamiento del hombre, que se pone de manifiesto en diversos planos como son el psicológico, social, religioso y jurídico.

Todas las ciencias del comportamiento humano o de las relaciones entre los hombre, dan aportaciones importantes a la Ética. No se puede dejar de mencionar a la Teoría del Derecho, la cual aporta grandes contribuciones en virtud de su estrecha relación con la Ética, ya que una y otra disciplina estudian la conducta del hombre como conducta normativa. Efectivamente, ambas ciencias abordan el comportamiento humano sujeto a normas que se imponen con una obligatoriedad externa, para una adecuada convivencia social.

#### **1.1.5. La evolución de la Ética.**

La Ética se ha identificado cada vez más con la moral, por lo que la Ética ha llegado a significar propiamente la ciencia que se ocupa de los objetivos morales

en todas sus formas, por consiguiente la Ética a través del tiempo ha sufrido una evolución que es conveniente analizar.

#### **1.1.5.1. Época antigua.**

Una vez que Aristóteles fundó la Ética como disciplina filosófica, surgieron la mayor parte de los problemas que luego ocuparon la atención de los filósofos morales, tales como la relación entre las normas y los bienes; relación entre la ética individual y la social; clasificación y jerarquía de los bienes; clasificación de la virtudes; examen de la relación entre la vida teórica y la vida practica, etc. Entonces surgieron muchas escuelas filosóficas (tales como los cínicos, cirenaicos y en parte estoicos), las cuales se ocuparon principalmente de escrutar los fundamentos de la vida moral desde el punto de vista filosófico. Especialmente ocupó a los pensadores post-aristotélicos la magna cuestión de la relación entre la existencia teórica y la práctica, con frecuente tendencia a establecer el primado de la última sobre la primera. Común a muchas escuelas de la época los estoicos intentaron descubrir un fundamento de la Ética en la Naturaleza. Por este motivo, muchas corrientes éticas de la época pueden ser calificadas de naturalistas.

También fue común que a la mayor parte de tales escuelas manifestara los dos siguientes rasgos. Primero, el de considerar la Ética como ética de los bienes, es decir, el establecer una jerarquía de bienes concretos hacia los cuales aspira el hombre y por los cuales se mide la moralidad de sus actos. Segundo, el buscar la tranquilidad de ánimo, que según los estoicos se halla en la impassibilidad, pero para los cínicos en el desprecio a las convenciones y los epicúreos decían que en el placer moderado o, mejor dicho, en el equilibrio racional entre las pasiones y su satisfacción.

#### **1.1.5.2. Época medieval.**

La aparición del cristianismo modificó sustancialmente muchas de las anteriores ideas éticas. Los pensadores cristianos tuvieron, cuando menos en los comienzos, una doble actitud frente a la ética. En un sentido, absorbieron lo ético en lo religioso, y de ello nació una tendencia a edificar el tipo de Ética que luego



fue llamada heterónoma o, mas propiamente teónoma, es decir, la que fundamenta en Dios los principios de la moral. En otro sentido, en cambio, aprovecharon muchas de las ideas de la Ética griega (principalmente las platónicas y estoicas), de tal modo que parte de la Ética tales como la doctrina de las virtudes y su clasificación se insertaron casi enteramente dentro del cuerpo de la ética cristiana. Ahora bien, a medida que se fue acogiendo el pensamiento griego dentro del cristiano se pusieron de relieve ciertos fundamentos que resultaron ser comunes a ambos. Entre ellos el principal era la clásica equiparación de lo bueno con lo verdadero, que los filósofos cristianos desarrollaron en su teoría de los trascendentales. Para conseguir tal comunidad de supuestos fue necesario que los aspectos hedonistas, naturalistas y autonómicos que caracterizaron a varias escuelas éticas griegas se pusieran completamente de lado. En tanto se considerara que el hombre es un ser peregrino que ésta en esta tierra con el fin de prepararse para una vida futura ultraterrenal, por lo tanto era natural que la noción felicidad, tan importante en muchos éticos griegos, fuera sustituida por otras nociones más adecuadas a la vida cristiana.

### **1.1.5.3. Época moderna.**

La historia de la Ética se complica a partir del Renacimiento. Por un lado, resurgieron muchas tendencias éticas que, aunque no totalmente abandonadas, habían sido atenuadas considerablemente. Es el caso del estoicismo. Fuertes corrientes neo-estoicas se divulgaron durante los siglos XV, XVI y XVII, alcanzando a filósofos como Descartes y, sobre todo, Spinoza. Por otro lado, los nuevos problemas presentados al individuo y a la sociedad a partir especialmente del siglo XVII, los cambios de normas entre personas y naciones, condujeron a reformaciones radicales de las teorías éticas. De ello surgieron sistemas diversos que, aunque apoyándose en nociones tradicionales, aspiraban a cambiar las bases de la reflexión ético-filosófica. Como ejemplo de esto se puede mencionar a las teorías éticas fundadas en el egoísmo (Hobbes), en el realismo político (maquiavélicos), en el sentimiento moral (Hutcheson y otros autores).<sup>9</sup>

Fundamental para la mayor parte de los pensadores modernos fue la cuestión del origen de las ideas morales. Algunos las encontraron en ciertas facultades innatas del hombre, como las de carácter emotivo; otros buscaron las bases de la ética en una institución especial, o en el sentido común, o en la simpatía, o en la utilidad (individual o social); otros llamaron la atención sobre el papel que desempeña la sociedad en la formación de los conceptos éticos; otros, finalmente, insistieron en que el fundamento último de la Ética sigue siendo la creencia religiosa o la dogmática religiosa. Las cuestiones de la libertad de la voluntad frente al determinismo de la Naturaleza; de la relación entre la ley moral y la ley de la Naturaleza y otras análogas, predominaron durante los siglos XVII y XVIII. Se formaron así diversas corrientes éticas que han recibido los nombres de naturalismo, egoísmo, asociacionismo, intuicionismo, etc.

#### **I.1.5.4. Época contemporánea.**

Un cambio radical experimentó la ética con la filosofía de Kant, que rechazó toda Ética de los bienes y procuró en su lugar fundamentar una Ética formal, autónoma y en cierta medida, penetrada de cierto rigor. La meditación de Kant al respecto influyó grandemente sobre muchas teorías posteriores de la Ética. En el siglo XIX dominaron otras corrientes además de la kantiana y de la desarrollada por el idealismo alemán (especialmente por Fichte). Algunas de ellas son la prosecución de las corrientes adscritas a la filosofía del sentido común, la tendencia a examinar las cuestiones éticas desde el punto de vista psicológico, el desarrollo del utilitarismo, el intuicionismo inglés, el evolucionismo ético, la tesis de la absoluta diferencia entre la ética y la religión. El evolucionismo ético en particular renovó el naturalismo ético agregándole un aspecto dinámico que el antiguo naturalismo no había conocido. De esto surgieron cambios revolucionarios en las concepciones éticas que terminaron, como ocurrió con Nietzsche, con esfuerzos para introducir una inversión completa en todas las tablas de valores.

Como reacción contra el formalismo y rigorismo Kantianos, que algunos interpretaban al pie de la letra, surgieron autores como Bretano quien intentó edificar una Ética que fuese al mismo tiempo material y rigurosa, que no

---

<sup>9</sup> Cfr. Ferrater Mora, José, Voz "Ética" en *Diccionario de Filosofía*, Tomo I, 5ª edición, Buenos Aires, 1975, p. 595

dependiera de un sistema de bienes arbitrariamente seleccionado, pero considerada como establecida por la sociedad, o fundada en una heteronomía. Desde entonces la Ética ha entrado en una fase muy activa de su desarrollo.

Es difícil presentar un cuadro de la Ética contemporánea desde el punto de vista de las diversas escuelas, por la evolución en la que se encuentra la Ética, de ahí que Ferrater Mora indica que es más plausible dar una breve descripción de los problemas fundamentales de la Ética, como son la esencia de la ética, su origen, su objeto o fin.<sup>10</sup>

En lo que toca a la cuestión de la esencia, hay dos concepciones antitéticas, que pueden designarse con el nombre de Ética formal y Ética material. Ninguna de ellas aparece, naturalmente, en toda su pureza y puede decirse, por lo contrario, que toda doctrina ética es un compuesto de formalismo y materialismo, los cuales se han mantenido como constantes a lo largo de toda la historia de las teorías y actitudes morales. No obstante el predominio del elemento formal en la filosofía práctica de Kant y del elemento material en casi todos los demás tipos de ética, ha contrapuesto radicalmente el kantismo al resto de las doctrinas morales y lo ha hecho aparecer como uno de los primeros intentos, relativamente logrados, para establecer lo *a priori* en la moral.

Para Kant, en efecto, los principios éticos superiores, los imperativos, son absolutamente válidos *a priori* y tienen con respecto a la experiencia moral la misma función que las categorías con respecto a la experiencia científica. El resultado de semejante inversión de las tesis morales conduce, por lo pronto, al trastorno de todas las teorías existentes con respecto al origen de los principios éticos que son Dios, libertad e inmortalidad, que por cierto, no son ya, en efecto, los fundamentos de la razón práctica, sino sus postulados. De ahí que el formalismo moral kantiano exija, al propio tiempo, la autonomía ética, el hecho de que la ley moral no sea ajena a la misma personalidad que la ejecuta. Opuesta a este formalismo se presentan todas las doctrinas éticas materiales, de las cuales cabe distinguir, la de los bienes y la de los valores.

La doctrina de los bienes comprende todo lo que fundado en el hedonismo o consecución de la felicidad, comienzan por plantearse un fin. Según este fin, la moral se llama utilitaria, perfeccionista, evolucionista, religiosa, individual, social, etc. Su carácter común es el hecho de que la bondad o maldad de todo depende de la adecuación con el fin propuesto, a diferencia del rigorismo kantiano donde las nociones de deber, intención, buena voluntad y moralidad interna anulan todo posible eudemonismo en la conducta moral. En una dirección parecida, pero con distintos fundamentos, se halla la ética de los valores, la cual representa, por un lado, una síntesis del formalismo y del materialismo y, por otro, una colindación entre el empirismo y el apriorismo moral. El mayor sistematizador de este tipo de ética, fue Max Scheler, quien la definió de hecho, como un apriorismo moral material, pues en él empieza por excluirse todo relativismo, aunque, al mismo tiempo, se reconoce la imposibilidad de fundar las normas efectivas de la ética en un imperativo vacío y abstracto. El hecho de que semejante Ética se funde en los valores, demuestra ya el objetivismo que la guía, sobre todo si se tiene en cuenta que en la teoría de Scheler el valor moral se halla ausente de la tabla de valores y, por lo tanto, consiste justamente en la realización de un valor positivo sin sacrificio de los valores superiores y de completo acuerdo con el carácter de cada personalidad.

En lo que se refiere al origen de la Ética, la discusión ha girado sobre todo en torno al carácter autónomo o heterónomo de la moral. Para los partidarios del primero, lo que se ha realizado por una fuerza o coacción externa no es propiamente moral; para los que admiten el segundo, no hay de hecho posibilidad de acción moral sin esa fuerza extraña, que puede radicar en la sociedad o como ocurre en la mayoría de los casos, en Dios.

#### **I.1.6. La importancia de la Ética.**

La Ética debe señalar de manera general aquellas conductas que son buenas para el individuo que es parte de la sociedad y aquellas conductas que pueden lesionar el bien común, esto quiere decir que es la ciencia en la cual la moral se auxilia para determinar sus normas, en cada caso concreto. El individuo a pesar

---

<sup>10</sup> Idem, p.596

de estar condicionado a una serie de normas impuestas por la sociedad, las cuales tiene que llevar a cabo para no sufrir el rechazo de la estructura social, debe realizar un análisis interno auxiliándose de la Ética para determinar si las normas morales están apegadas al espíritu de la Ética, que es el bien y la bondad; si no está de acuerdo con tales conductas, tiene la obligación de luchar para que la sociedad cambie su perspectiva de tales normas morales y entienda que son calificadas como malas por la Ética. Si a pesar de no estar de acuerdo con las normas que se llevan a cabo en su comunidad, una vez que conoce lo estipulado por la Ética como bueno, se mantiene pasivo y muestra en cierta forma indiferencia, estará contraviniendo lo que señala la Ética, ya que como dije ésta señala las normas que son buenas y malas; por consiguiente el servidor público como rector de la sociedad está mas obligado a conocer y velar por las normas que señala la Ética como buenas para el bien común.

El servidor público es el responsable del camino que toman las normas morales, ya que él es quien señala el sendero que debe seguir la colectividad; por esto considero que el servidor publico debe tener bien clara la esencia de la Ética, no puede haber ninguna justificación de la mala actuación de éstos, porque se estaría violando la confianza de la sociedad que pone su destino en sus manos y por supuesto esto trae como consecuencia el deterioro de la comunidad. Si bien es cierto que algunos estudiosos de la ética señalan que ésta se adquiere a través de la educación o del hábito, por lo tanto se debe tener un control muy cuidadoso a la hora de seleccionar al personal que ocupará un cargo público, para evitar malos servidores públicos y se pueda garantizar el buen desempeño de la función pública.

## **I.2. Moral.**

### **I.2.1. Origen de la moral.**

La raíz etimológica de la palabra moral provienen del latín *mos, morís*, que significa costumbre, pero la moral, como un conjunto de normas y reglas de acción destinadas a regular las relaciones de los individuos en una comunidad determinada, se ubica históricamente en las formas de sociedad mas primitivas,

desde los orígenes del hombre, porque al enfrentarse a la naturaleza para poder subsistir y protegerse, tuvo la necesidad de agruparse con otros individuos, lo que le permitía hacer más fáciles tareas como la fabricación de instrumentos para cazar animales grandes; es ahí donde surgen una serie de reglas primitivas que ya señalaban una cooperación por parte de los individuos y aquel que no participaba, no tenía derecho a su ración; también tuvieron la necesidad de vivir juntos dentro de una misma caverna, la cual tenían la obligación de defender de diferentes grupos primitivos, que amenazaban con saquearlas y llevarse a sus mujeres. Es entonces que el hombre deja atrás su naturaleza puramente natural, instintiva, cambiándola por una naturaleza social, es decir cuando ya forma parte de una colectividad (*gens*, varias familias emparentadas entre sí, o *tribu*, constituida por varias *gens*), dándose las primeras reglas morales.

Las primeras reglas morales eran de carácter general y todos sus integrantes tenían la obligación de cumplirlas, en virtud de que a través de ellas se garantizaba la existencia del grupo social primitivo, queda claro que el hombre necesita agruparse con otros para poder subsistir y así poder hacerle frente a la naturaleza. Por supuesto el aislamiento era considerado malo para la colectividad, el no defender a sus compañeros de otro grupo social, no respetar a la mujer ajena, etc., eran conductas consideradas malas para la colectividad, quiere decir entonces que todas aquellas acciones que contribuían al fortalecimiento de la colectividad se consideraban buenas y tenían la aceptación de todos los miembros; el concepto de justicia responde también al mismo principio colectivista, esto implicaba la igualdad en la distribución de los víveres o el botín de guerra, también vengar el daño inferido a un miembro de la comunidad se consideraba justo y obligatorio para todos, es decir, el evitar que quedara impune tal ofensa. El reparto igual, por un lado, y la venganza colectiva, por el otro, como dos tipos de justicia primitiva, cumplen la misma función práctica-social, que es fortalecer los lazos que unen a los miembros de la comunidad.

En general, de la vida social se garantiza la subsistencia y afirmación de la *gens* o de la *tribu*. Surgen así una serie de normas, mandatos o prescripciones no escritas, de aquellos actos o cualidades de los miembros de la *gens* o de la *tribu* que benefician a la comunidad. Así surge la moral con el fin de asegurar la

concordancia de la conducta de cada uno con los intereses colectivos; la necesidad de ajustar la conducta con cada miembro de la colectividad a los intereses de ésta, determina que se considere como bueno o beneficioso todo aquello que contribuye a reforzar la unión o la actividad común, y por el contrario, que se vea como malo o peligroso lo que debilita o mina dicha unión (el aislamiento, la dispersión de esfuerzos, etc.).

La moral colectivista de las comunidades primitivas no conocía la propiedad privada, ni muchos menos la división de clases sociales, es por esto que la moral era colectiva, válida para todos los miembros de la comunidad. Se puede decir que era una moral limitada ya que más allá de los límites de la *gens* o *tribu* no era válida y tampoco se reconocía a los miembros de otras comunidades, ni sus costumbres. El hombre tenía que aceptar dichas normas de conducta moral, sin cuestionarlas porque esto contravenía el interés general; no se concebía que el individuo tuviera intereses personales. Esta absorción de lo individual por lo colectivo no dejaba lugar para una verdadera decisión personal, y por lo tanto, para una responsabilidad propia, que como ya veremos, es primordial para una vida propiamente moral. La colectividad aparece como límite de la moral, por ello, se trata de una moral poco desarrollada, cuyas normas y principios se aceptan principalmente por la fuerza de la costumbre y la tradición, lógicamente lo podemos justificar de cierta manera por ser el principio de la evolución del hombre y de las reglas morales, pero a pesar de eso ya había cierta inconformidad por algunos miembros de la comunidad.

### **1.2.2. Cambios de la moral.**

Una vez que el hombre primitivo deja de ser nómada, para convertirse en sedentario, surge el aumento de la productividad del trabajo, a raíz del desarrollo de la ganadería, la agricultura y los oficios manuales, así como la aparición de nuevas formas de trabajo, lo que trajo como consecuencia el que hubiera productos de sobra, es decir productos que podían guardarse porque ya no se requerían para satisfacer necesidades inmediatas, aunado a esto los jefes de las tribus dejaron de hacer el trabajo pesado puesto que utilizaban a los prisioneros de guerra, para estas labores, convirtiéndolos en esclavos; con ello se crearon las

condiciones para que surgiera la desigualdad de bienes entre los jefes de familia que cultivaban las tierras comunales y cuyos frutos se repartían hasta entonces por igual de acuerdo con las necesidades de cada familia.

Con la desigualdad de bienes se hizo posible la apropiación privada de los bienes o productos del trabajo de otros, así como los antagonismos entre pobres y ricos. Desde entonces los prisioneros de guerra se convirtieron en una necesidad para los jefes de cada comunidad que se interesaban en aumentar su productividad, y por lo tanto los esclavos se libraban de ser exterminados. Con la descomposición del régimen comunal y el surgimiento de la propiedad privada fue acentuándose la división en hombres libres y esclavos. El trabajo físico acabó por ser una tarea indigna de los hombres libres, ya que esta ocupación pasó a ser exclusiva de los esclavos, los cuales vivían en condiciones inhumanas y sobre ellos recaía el trabajo más duro, su trabajo manual fue en Roma la base de la gran producción. La construcción de grandes obras y el desarrollo de la minería fue posible gracias al trabajo forzado de los esclavos.

Los esclavos eran vistos como cosas, no como personas y como tales sus dueños podían venderlos, comprarlos, jugarlos a las cartas o incluso matarlos. Lo increíble era que los esclavos enseñaban a sus hijos a respetar a sus dueños, indicándoles que sus vidas les pertenecían y que debían vivir toda su vida agradecidos con sus amos, por permitirles trabajar para ellos. Aquí se ve claramente una serie de normas morales que para la esencia de la Ética son malas, pero como veremos enseguida, éstas eran justificadas por grandes filósofos de esa época.

La división de la sociedad antigua en dos clases antagónicas fundamentales se tradujo asimismo en una división de la moral. Con la desaparición del régimen de la comunidad primitiva, desapareció la unidad de la moral y ésta dejó de ser un conjunto de normas aceptadas por toda la sociedad. Existían de hecho dos morales: una dominante, la de los hombres libres (la única que se tenía por verdadera), y la de los esclavos que internamente rechazaban los principios y normas morales vigentes y consideraban las suyas propias en la medida en que se elevaba en ellos la conciencia de libertad. La moral de los hombres libres no



sólo era una moral efectiva, vivida, sino que tenía también su fundamento y justificación teóricas en las grandes doctrinas éticas de los filósofos de la antigüedad, especialmente en Sócrates, Platón y Aristóteles.<sup>11</sup>

La moral de los esclavos nunca pudo alcanzar un nivel teórico, aunque tuvo algunas expresiones conceptuales, esto según lo testimonian algunos autores antiguos.<sup>12</sup> Aristóteles consideraba que unos hombres eran libres y otros esclavos por naturaleza y que esta distinción era justa y útil. De acuerdo con esta concepción, que respondía a las ideas dominantes de la época, los esclavos eran objeto de un trato despiadado, feroz, que ninguno de los grandes filósofos de aquel tiempo consideraba inmoral.

### **1.2.3. La moral en la Época Medieval.**

Posteriormente surge la moral de la sociedad medieval, la cual respondía a características económicas, sociales y espirituales, ya que la Iglesia jugó un papel preeminente en la vida espiritual de la sociedad, la moral estaba impregnada de un contenido religioso, y puesto que el poder espiritual eclesiástico era aceptado por todos los miembros de la comunidad (señores feudales, artesanos y siervos), se aseguraba de cierto modo la unidad social. Pero al mismo tiempo, y de acuerdo con las rígidas divisiones sociales en estamentos y corporaciones, se daba una estratificación moral, o sea, una pluralidad de códigos morales. Así entonces existía un código de los nobles o caballeros con su moral caballerescas y aristocrática; códigos de las órdenes religiosas con su moral monástica; códigos de los gremios, códigos universitarios, etc. Sólo los siervos carecían de una formulación codificada de sus principios y reglas. De todos estos códigos resaltaba el de la clase dominante, el de los aristócratas feudales. La moral aristocrática y caballerescas se distinguía por su desprecio por el trabajo físico, y su exaltación del ocio y la guerra. La moral caballerescas partía de la premisa de que el noble, por el hecho de serlo, por su sangre, tenía ya una serie de cualidades morales que lo distinguían de los plebeyos y siervos. De acuerdo con esta manera de entender la Ética, lo natural (la nobleza de la sangre), tenía ya de

<sup>11</sup> Cfr. Sánchez Vázquez, Adolfo, op. cit. p. 39

<sup>12</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Víctor, op. cit. p. 51

por sí una dimensión moral, puesto que los siervos, por su origen mismo, no podían llevar una vida verdaderamente moral.

Sin embargo, pese a las terribles condiciones de dependencia personal en que se encontraban y a los obstáculos de toda índole para elevar sus condiciones de vida, los siervos iban apreciando otros bienes y cualidades que no podían encontrar cabida en otros códigos morales feudales, como su libertad personal, el amor al trabajo en la medida en que disponían de una parte de sus frutos, la ayuda mutua y la solidaridad con los que sufrían su misma suerte. Apreciaban, sobre todo, como una esperanza y una compensación a sus desdichas terrenales, la vida feliz que la religión les prometía para después de la muerte, junto con el reconocimiento pleno (en esa vida), de su libertad y dignidad personal. Así pues, mientras no se liberaran efectivamente de su dependencia personal, la religión les ofrecía su libertad e igualdad en el plano espiritual, y con ello la posibilidad de una vida moral que, en este mundo real, como siervos, les era negada.

#### **1.2.3.1. La moral burguesa.**

Es entonces que en las entrañas la vieja sociedad feudal se gestan nuevas relaciones sociales a las que habría de corresponder una nueva moral; es decir, una serie de nuevas normas morales, que regularían la relación de los individuos, surgiendo una nueva clase social, la burguesía, poseedora de nuevos medios de producción, como las manufacturas y fábricas, que fueron desplazando a los pequeños talleres artesanales, surgiendo también una clase de trabajadores libres, que a través de una jornada de trabajo, con su respectivo salario, vendían o alquilaban su fuerza de trabajo. Esta situación cambió por supuesto la moral acerca de los que servían a la clase dominante, la que por cierto con disgusto tuvo la obligación de entender y respetar las nuevas reglas morales en cuanto a ya no ver como siervos aquellos individuos que de cierta manera les servían.

Los intereses de la nueva clase social, vinculados al desarrollo de la producción, y a la expansión del comercio, exigían mano de obra libre, y por lo tanto la liberación inevitable de los siervos, así como la desaparición de las trabas feudales para crear un mercado nacional único y Estado centralizado, que

acabarían con la fragmentación económica y política. A través de una serie de revoluciones en los Países Bajos e Inglaterra, particularmente en Francia (en el último tercio del siglo XVIII) se consolida económica y políticamente el poder de la nueva clase social en ascenso, desapareciendo del primer plano en los países más desarrollados la aristocracia feudal-terrateniente.

En este sistema económico- social, la buena o la mala voluntad individual, las consideraciones morales no pueden alterar la necesidad objetiva, impuesta por el sistema, de que el capitalista alquile por un salario la fuerza de trabajo del obrero (el cual ahora era visto como hombre económico, es decir, como medio o instrumento de producción), explotándolo para obtener una plusvalía. La economía se rige, ante todo, por la ley del máximo beneficio, y esta ley genera una moral propia. El culto al dinero y la tendencia al acumulamiento de los mayores beneficios constituyen un terreno propicio para que en las relaciones entre los individuos florezcan el espíritu de posesión, el egoísmo, la hipocresía, el cinismo y el individualismo exacerbado. Cada quien confía en sus propias fuerzas, desconfiando de los demás, buscando su propio bienestar aunque haya que pasar por encima del bienestar de los demás. La sociedad se convierte así en un campo de batalla en el que se libra una guerra de todos contra todos; irrefutablemente esto es señalado por la Ética como conductas malas, para lograr el bien común.

Aquí es importante ver como la moral puede ser justificada, ya que como la burguesía era una clase social en ascenso y trataba de afirmar su poder económico y político frente a la caduca y decadente aristocracia feudal, se interesaba en demostrar su superioridad moral, exaltando los vicios de la aristocracia (desprecio por el trabajo, ocio, libertinaje en las costumbres, etc.), contraponiendo sus virtudes propias, tales como la honradez, laboriosidad, puritanismo, amor a la patria y a la libertad, etc. Pero estas virtudes, que respondían a sus intereses de clase en su fase ascensional, fueron cediendo, con el tiempo, a nuevos vicios, como el parasitismo social, doblez, cinismo, etc. Por lo tanto no podemos perder de vista la esencia de la Ética que señala claramente las conductas buenas, las cuales siempre van ha buscar el beneficio para todos y no para unos cuantos.

#### **1.2.4. La moral para el capitalismo.**

En los países más desarrollados, la imagen del capitalismo ya no corresponde, en muchos aspectos, a la del capitalismo clásico, que representaba Inglaterra a mediados del siglo pasado. Esto a raíz del impetuoso progreso científico y tecnológico de las últimas décadas, donde se elevó considerablemente la productividad del trabajo. Sin embargo, pese a los cambios experimentados, en la médula del sistema se mantiene la explotación del hombre por el hombre y su ley fundamental, la obtención de la plusvalía, pero a pesar de esto no en todos los países la situación de la clase obrera es exactamente la misma que en otros tiempos. Bajo la presión de sus luchas reivindicatorias y de los frutos de ellas recogidos en las legislaciones sociales vigentes, se puede trazar a veces un cuadro de la situación del obrero que ya no corresponde a la del siglo pasado, con sus salarios bajísimos, jornadas de doce a catorce horas, carencia total de derechos y prestaciones sociales etc.

Así como la moral burguesa trata de justificar y regular las relaciones entre los individuos en una sociedad basada en la explotación del hombre por el hombre, así también se echa mano de la moral para justificar y regular las relaciones de opresión y explotación en el marco de una política colonial o neocolonialista. La explotación y el saqueo de pueblos enteros por potencias coloniales o imperialistas tiene ya larga historia. Sin embargo, el intento de cubrir esa política con un manto moral es relativamente moderno. En este terreno se da un proceso semejante al operado históricamente en las relaciones entre los individuos. De la misma manera que el esclavista en la antigüedad no consideraba necesario justificar moralmente su relación con el esclavo, ya que éste a sus ojos no era persona, sino cosa o instrumento; y de modo análogo también a como el capitalista del periodo clásico no veía la necesidad de justificar moralmente el trato bárbaro y despiadado que infringía al obrero, ya que para él sólo era un hombre económico y la explotación, un hecho económico perfectamente natural y racional, así también durante los siglos los conquistadores y colonizadores de pueblos consideraron que el sometimiento, saqueo y el exterminio de éstos no requería ninguna justificación moral. Durante siglos, la espantosa violencia colonial se ejerció sin que se plantearan problemas morales algunos.

Sin embargo, en los tiempos modernos, una vez que los pueblos sometidos o colonizados se empezaban a inconformar, ya que no se resignaban a ser dominados, se echó mano de la moral para justificar la opresión. Esta moral colonialista empieza por presentar como virtudes del colonizado lo que responde a los intereses del país opresor como es la resignación, el fatalismo, la humildad o la pasividad. Pero los opresores no sólo suelen hacer hincapié en esas supuestas virtudes, sino también en una pretendida catadura moral del colonizado (su haraganería, criminalidad, hipocresía, apego a la tradición, etc.), que viene a justificar la necesidad de imponerle una civilización superior. Frente a esta moral colonialista, que responde a intereses sociales determinados, los pueblos sometidos han ido afirmando, cada vez más, su propia moral, aprendiendo a distinguir sus propias virtudes y sus propios deberes. Esto sólo lo logran en la medida en que elevan la conciencia de sus verdaderos intereses, luchando por su emancipación nacional y social. En esta lucha, su moral se afirma, ésta no va con las virtudes que el opresor le presenta como suyas y que le interesaba fomentar como la pasividad, resignación, humildad, etc., o con la mayoría de los vicios que se le atribuían tales como criminalidad, haraganería, doblez, entre otros, si no con virtudes propias, que por cierto los opresores no podían aceptar, como es el honor, su fidelidad a los suyos, su patriotismo, su espíritu de sacrificio, etc.

#### **1.2.5. La moral a lo largo de la Historia.**

La Historia nos muestra una sucesión de morales que corresponden a las diferentes sociedades que se suceden en el tiempo, donde cambian los principios y normas morales, la concepción de lo bueno y lo malo, así como de lo obligatorio y lo no obligatorio. Pero esos desplazamientos en el terreno de la moral muchas veces han sido de continuidad de tal manera que lo alcanzado en una época o sociedad determinada deja paso a un nivel superior, o sea los cambios y desplazamientos discurren en un orden ascensional, de lo inferior a lo superior, es evidente que si comparamos una sociedad con otra anterior, se puede establecer objetivamente una relación entre sus morales respectivas y considerar que una moral es más avanzada, más elevada o más rica que la otra sociedad. Así, por ejemplo, la sociedad esclavista antigua muestra su superioridad moral sobre las sociedades primitivas al suprimir el canibalismo, respetar la vida de los ancianos,

conservar la vida de los prisioneros, establecer relaciones sexuales monogámicas, descubrir el concepto de responsabilidad personal, etc.

Entonces, existe un progreso moral que no se da al margen de los cambios radicales de carácter social. Esto significa que el progreso moral no puede separarse del paso de una sociedad a otra, es decir, del movimiento histórico en virtud del cual se asciende de una formación económico-social, que ha agotado sus posibilidades de desarrollo, a otra superior. Lo que quiere decir que el progreso moral no puede concebirse al margen del progreso histórico-social. Así, por ejemplo, el paso de la sociedad primitiva a la sociedad esclavista hace posible, a su vez, el ascenso a una moral superior. Ahora bien, ello no significa que el progreso moral se reduzca al progreso histórico, o que éste por sí mismo entrañe un progreso moral. Aunque uno y otro se hallen vinculados estrechamente, conviene distinguirlos entre sí y no ver de un modo simplista en todo progreso histórico-social un progreso moral.

El progreso histórico es fruto de la actividad productiva, social y espiritual de los hombres. En esa actividad cada individuo participa como ser consciente, tratando de realizar sus proyectos o intenciones; sin embargo, el progreso no ha sido hasta ahora el producto de una actividad concertada, consistente. El paso de la sociedad esclavista a la sociedad feudal, es decir, a un tipo de organización social superior, no es resultado de una actividad común intencional de los hombres, puesto que los individuos no se pusieron de acuerdo para crear el capitalismo. En suma, el progreso histórico es fruto de la actividad colectiva de los hombres como seres conscientes, pero no de una actividad común consistente.

El progreso histórico no es igual para todos los pueblos y todos los hombres, unos pueblos han progresado más que otros y por lo tanto dentro de una misma sociedad no todos los individuos o grupos sociales participan en él de la misma forma, ni se benefician por igual con sus resultados. Así, cuando en la sociedad feudal se gestan las nuevas relaciones sociales que conducen a una organización social superior como la sociedad burguesa, esta nueva clase social marcha en el sentido del progreso histórico, en tanto que la nobleza feudal procura detenerlo. A su vez, la instauración de un nuevo orden social con el triunfo de la revolución

burguesa entraña un reparto muy desigual de sus frutos para la burguesía, por un lado y para los artesanos y el proletariado incipiente, por otro.

Finalmente, el progreso histórico-social de unos países, como por ejemplo los del Occidente europeo, se opera manteniendo al margen de él, o retardando el progreso de otros pueblos.

#### **1.2.5.1. Características morales del progreso histórico-social.**

Estas características han de ser tenidas en cuenta al poner en relación el progreso histórico-social con el progreso moral:

- a) El progreso histórico-social crea las condiciones necesarias para el progreso moral.
  
- b) El progreso histórico-social afecta, a su vez, en un sentido positivo o negativo a los hombres de una sociedad dada desde un punto de vista moral. Como ejemplos se puede señalar la abolición de la esclavitud que enriquece el mundo de la moral al integrar en él al esclavo (al ser reconocido como persona). Aquí el progreso histórico influye positivamente en un sentido moral. En contrapartida, la formación del capitalismo y la consecuente acumulación originaria del capital, se realiza a través de los sufrimientos y crímenes más espantosos. De modo análogo, la introducción de la técnica maquinizada entraña la degradación moral del obrero.

Vemos así que el progreso histórico-social puede tener consecuencias positivas o negativas desde el punto de vista moral, pero del hecho de que tenga estas consecuencias no se desprende de que se pueda juzgar o valorar moralmente el progreso histórico. Sólo se pueden juzgar moralmente los actos realizados libre y conscientemente y, por consiguiente, aquellos cuya responsabilidad puede ser asumida por sus agentes. Ahora bien, como el progreso histórico-social no es el resultado de una acción concertada de los hombres, no se puede hacer responsable a estos que no han buscado libre y conscientemente su libertad. Sólo los individuos o los grupos sociales que realizan determinados actos de un modo

consciente y libre, es decir, pudiendo optar entre varias posibilidades, pueden ser juzgados moralmente. En consecuencia, no se puede juzgar moralmente el hecho histórico de la acumulación originaria del capital en los albores del capitalismo, pese a los sufrimientos, humillaciones y degradaciones morales que trajo consigo, porque no se trata de un resultado buscado libre y conscientemente. Tampoco se puede juzgar al capitalista individual en la medida en que obra de acuerdo con una necesidad histórica, impuesta por las determinaciones del sistema, aunque sí se puede juzgar su conducta en la medida en que, personalmente, puede optar entre varias posibilidades.

#### **1.2.6. La moral como conocimiento.**

Las ciencias auxiliares de la moral o, como tradicionalmente se les llama, ciencias morales y políticas, comprenden entonces los mismos temas y objetos que las ciencias del espíritu, sobre todo cuando éstas se entienden como ciencias del espíritu objetivo y de su relación con el subjetivo, excluyendo con frecuencia ese saber del espíritu subjetivo o psicología, que es considerado como otro tipo de ciencia. En ocasiones se opone también la moral a lo intelectual para significar aquello que corresponde al sentimiento y no a la inteligencia o al intelecto. Así mismo, lo moral se opone comúnmente a lo inmoral y a lo amoral en cuanto lo que se halla insertado en el orbe ético se opone a lo que se enfrenta con este orbe o permanece indiferente ante él. Lo moral es en tal caso lo que se somete a un valor, en tanto que lo inmoral y lo amoral son, respectivamente, lo que se opone a todo valor y lo que es indiferente al valor.<sup>13</sup>

#### **1.2.7. Los problemas de la moral.**

El término "moral" ha sido usado a menudo como adjetivo para aplicarse a una persona determinada, de la cual se dice entonces que es moral. ello ha planteado varios problemas como pueden ser, en que consiste ser moral, si se puede ser moral, si se debe ser moral. Este último problema ha sido debatido bajo la forma de que si se debe o no hacer lo justo. La respuesta a este problema parece ser obvia, todos sabemos que debemos ser morales y hacer lo justo. Sin embargo,



tan pronto como se intenta encontrar una razón que explique por qué ser moral, se choca contra diversas dificultades de orden filosófico-ético, psicológico, sociológico, etc.

Se puede señalar que las razones dadas para responder a la pregunta en cuestión afirmativamente, pueden ser de varios tipos; así, por ejemplo, se debe ser moral porque es lo justo, lo adecuado, lo conveniente, lo conforme al bien; o porque es ordenado, o mandado, por alguien o algo, es decir, una persona, una institución, etc., o porque es un mandato de Dios; o porque nos produce satisfacción o nos hace felices; o porque es útil para la sociedad; o porque es un mandato de la razón; o porque es un mandato de la conciencia moral, de la vocación, etc. Lógicamente que el análisis de cada una de estas respuestas implica un examen minucioso de las cuestiones éticas fundamentales, así como un examen del modo, o modos, de entender la razón de la moralidad.

#### **1.2.8. Moral pública.**

Cuando hablamos de moral o de moralidad pública, se tiene casi siempre en mente una idea ya hecha, un modelo ejemplar que a grandes rasgos, supone el respeto del orden jurídico, la responsabilidad de los funcionarios, la participación ciudadana, la protección de los derechos individuales. Esta idea hecha es el "modelo cívico".

No es, por cierto, una estructura rígida, sino un conjunto un tanto indefinido de ideas acerca de la vida pública, un conjunto de virtudes para la convivencia y para la organización de la vida política. Agnes S  ller ha propuesto un inventario de virtudes cívicas bastante completo, la tolerancia radical, la valentía cívica, la solidaridad, la justicia, la prudencia y la disposición para entrar en un diálogo racional.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Cfr. Ferrater Mora, José. *op. cit.* p. 2272

<sup>14</sup> Cfr. Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos Imaginarios*, El Colegio de México, México, 1993, p. 20

La moral pública es una creación histórica, el espacio público puede tener y ha tenido estructuras muy diversas y se ha apoyado en configuraciones de valores igualmente impares.

La moral pública es un sistema de usos, de costumbres, formas de acción y relación dotadas de sentido. No tiene fronteras bien definidas, pero sí un núcleo reconocible, es la solución colectiva, histórica, para los problemas de autoridad, jerarquía, justicia, coexistencia pacífica en sociedad. Pero no se reduce a eso, toda moral pública supone, aunque sea tácitamente, un modelo de vida íntima. El tema no ha sido muy explorado, pero vale la pena anotarlo. Donde al ciudadano se le exige en lo público responsabilidad, moderación, patriotismo y en lo íntimo ser frugal, austero, ordenado.

Algo que es importante dejar claro es que la moral pública no es un código completo y preciso; es un sistema de valores que orienta campos y tipos de actividad. Un modelo de moral pública puede ser reconstruido a partir de las prácticas habituales, de documentos políticos, de instituciones jurídicas, pero muy rara vez podrá encontrarse de modo explícito en ninguna parte.

Por lo anterior, es lógico a menudo no se obedezcan sus normas por no haber una exigencia formal; sin embargo, si encontramos sanciones precisas para las infracciones administrativas, cuando las normas que las contienen tutelan valores relativos a la llamada moral pública. Su fundamento es mucho más sólido, porque reposa sobre una conciencia de obligación moral, sobre la aceptación de la validez intrínseca de las normas. Sencillamente la moral pública dice cómo se hacen las cosas.

Eso no significa, por supuesto, que la moral pública deba ser por fuerza una y homogénea en una sociedad. Pueden coexistir grupos de orientación cívica con otros que se rijan por una moralidad comparativa, comunitaria o señorial. De donde por lo común resultarán dos cosas: que uno de los modelos será dominante y decidirá la organización formal de la vida pública; y, por otra parte, que todos estarán de acuerdo con aquel, retroalimentándose recíprocamente.

Estudiar la estructura de la moral pública es buscar esas leyes que, desde el corazón de los ciudadanos, dan su verdadera constitución al Estado.

#### **1.2.8.1. Moral pública y buenas costumbres en México.**

En México no es muy claro el concepto de moral pública y “buenas costumbres”, como tales, de hecho no hay mucha doctrina al respecto y la que existe no es muy clara. Podemos entender por tales nociones las conductas cívicas de las personas en sociedad que permiten y garantizan la convivencia social armónica y la permanencia de la sociedad. Aunque en materia penal existen tesis al respecto como la que enseguida transcribimos:

MORAL PUBLICA, CONCEPTO DE LA. La ley deja a la estimación subjetiva del juzgador, fijar los conceptos de buenas costumbres, moral pública y demás que forman la esencia de los delitos a que se refieren los artículos 200 del código penal vigente, y 2º fracción III, y 32, fracción II, de la ley de imprenta, y la doctrina acerca de este delito establece lo siguiente: para Garraud, los actos impúdicos u obscenos, elementos materiales del delito de ultraje al pudor, son todos aquellos actos que ofenden al sentido moral o el pudor público, pero como la noción del pudor es variable según el medio social y el grado de civilización de los pueblos, es conveniente dejar a los jueces el cuidado de determinar qué actos pueden ser considerados como impúdicos u obscenos, si se trata de establecer una clasificación entre las mil formas que reviste el delito que nos ocupa, se advertirá que pueden consistir en un ultraje al pudor y también a las buenas costumbres, en esta segunda clase se comprenden aquellos actos que hieren la honestidad pública y tienden por esto mismo a excitar, favorecer o facilitar la corrupción de las personas de uno u otro sexo. Fabreguettes establece que habrá ultraje a las buenas costumbres, cuando se compruebe que el análisis, la descripción y la pintura cuidadosamente detalladas de escenas impúdicas y lascivas, están destinados, por la naturaleza misma de la cosa, a seducir o pervertir la imaginación. De esta doctrina se llega a la conclusión de que el delito de referencia consiste en concreto, en el choque del acto de que se trata, con el sentido moral público, debiendo contrastarse el acto reputado delictuoso, con el estado moral contemporáneo de la sociedad en que se pretende que se ha cometido el delito. Gutiérrez Paredes Leopoldo. Tomo XXXIX. 6 de Octubre de 1935. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. 1ª Saia. Tomo XXXIX. Pág. 867.

En conclusión, los actos propiamente morales sólo son aquellos en los que podemos atribuir al agente una responsabilidad no sólo por lo que se propuso realizar, sino también por los resultados o consecuencias de su acción. Pero el problema de la responsabilidad moral se halla estrechamente ligado, a su vez, al de la necesidad y libertad humanas, pues sólo si se admite que el agente tiene cierta libertad de opción y de decisión cabe hacerle responsable de sus actos.

También es cierto que una conducta es buena, según Kant, cuando concuerda no sólo exterior, sino interiormente, con la regla Ética. La simple concordancia externa, mecánica, del proceder con la norma, carece de significación a los ojos del moralista. Lo que da valor al acto no es el hecho aparente, la manifestación que puede ser captada por los sentidos, sino el móvil recóndito, la rectitud del propósito.<sup>15</sup>

### **I.3. Servidor público de la Federación.**

Es importante señalar que en este trabajo se considera servidor público de la Federación a todas las personas que realicen función pública en cualquier entidad pública federal, es decir, en cualquiera de los Poderes de la Unión o del Distrito Federal o entes constitucionales autónomos federales o del Distrito Federal; por lo que creo importante hacer un recorrido de la evolución que ha tenido este sujeto público a lo largo de la historia, hasta nuestros días.

#### **I.3.1. El servidor público precortesiano.**

Grandes y distintas civilizaciones neolíticas se sucedieron en el territorio actualmente ocupado por México y los demás países centroamericanos; primero, la olmeca, cuyo florecimiento ocupa los últimos siglos anteriores a la era cristiana; casi simultáneamente florecieron las civilizaciones, la teotihuacana y la del antiguo imperio maya (heredera de los olmecas), de los siglos III a IX de nuestra era; después, la tolteca (Tula), en el siglo X, que recoge los restos de la primera civilización maya y da origen, en Yucatán, al Nuevo Imperio Maya, y finalmente, la azteca, ramificación de la chichimeca, con absorciones toltecas y en íntima

convivencia con la texcocana. Surge desde el siglo XIV d.C., y se encuentra aún en fase culminante, aunque ya con signos de cansancio, cuando se inicia la conquista. En la periferia de estas culturas fundamentales se encontraban otras, como la totocana en la zona costera del Golfo, la zapoteca y la mixteca en el sureste, y la tarasca del lado del Pacífico.

Es decir, durante el primer milenio de nuestra era se hallaban en florecimiento la cultura zapoteca (Monte Albán); la cultura teotihuacana (destruida por invasores alrededor del 750 d.C.); la tolteca (Tula), aplastada alrededor del 970 d.C. por los chichimecas; la totonaca (Tajín), continuación de la olmeca y la tarasca, que perduró hasta la llegada de los españoles. Las culturas influidas por los aztecas, pero que conservaron cierta independencia, fueron las de Tlaxcala, Huejotzingo y Cholula.<sup>16</sup>

#### **I.3.1.1. Los olmecas.**

Poco se sabe de los aspectos jurídicos de la cultura olmeca. La escasez de la figura femenina propició una sociedad en la que la mujer no gozaba de un estatus importante; una sociedad sin ecos del matriarcado. Las grandes tareas públicas (como la labor de traer de lejos las enormes piedras para las esculturas) motivaron la existencia de esclavos o, cuando menos, de una plebe totalmente sometida a una élite. Algunos especialistas creen encontrar en la cultura olmeca dos clases, de origen étnico distinto; conquistadores y conquistados. Se habla de un verdadero imperio olmeca de caracteres teocráticos de reyes y sacerdotes.

#### **I.3.1.2. Los mayas.**

Este grupo étnico, unido por un tronco lingüístico e ideas religiosas comunes, se encontraba entre las actuales regiones de Tabasco y Honduras. Su primer florecimiento (Antiguo Imperio) se manifestó entre los siglos IV y X d. C. No era un imperio centralizado, sino un conjunto de ciudades-estado (en Yucatán, Guatemala y Honduras), dirigidos por nobles y sacerdotes, ligados por ideas

---

<sup>16</sup> Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 19

religiosas comunes y lazos familiares entre las aristocracias locales, vivían en competencia comercial lo que los llevó algunas veces al extremo de guerra.

En el Nuevo Imperio entre 975 y 1200 d.C., cada ciudad-estado fue gobernada por un *halach uinic*, también llamado *ahau*, caracterizado en las imágenes por su peinado extravagante, tatuajes, una nariz con un puente hacia la frente, un cráneo deformado y una joya lateral en la nariz. Esta dignidad pasaba casi siempre de padre a hijo mayor (con regencia por parte de un tío paterno, si el hijo en cuestión era un menor de edad). Con ayuda de un consejo de nobles y sacerdotes, el *ahau* dirigía la política interior y exterior del Estado; además se le otorgaba el poder de nombramiento de los *bataboob*, administradores y jueces con funciones militares y religiosas, de las aldeas adscritas a su ciudad-estado. En cada aldea había un consejo de ancianos.

No se sabe a qué se debe el abrupto final de esta civilización, tal vez lo causó una guerra civil, o algunas epidemias, o invasiones desde afuera, o quizá agotamiento del suelo.

### **I.3.1.3. Los chichimecas.**

La masa principal de los chichimecas se estableció en Tenayuca, bajo Xólotl, el cual formó desde allí un imperio que, cuatro generaciones después, trasladó su capital a Texcoco.

Su organización política era rudimentaria. Vivían dispersos en pequeños grupos de recolectores de tunas y vainas de mezquite, o dedicados a una agricultura primitiva. Cada grupo tenía un jefe hereditario, y con fines militares o para migraciones colectivas solían formarse confederaciones transitorias. La única rama de los chichimecas que parece haber tenido una organización política que dio cierta cohesión permanente a múltiples grupos, dispersos sobre un amplio territorio, fue la de los *chuachihiles*, que tenían su capital al noreste de El Sauzal,

---

<sup>16</sup> Cfr. Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 16ª edición, Estfinge, México, 1999, p.14

obedecían a un triunvirato de miembros de una sola familia, generalmente compuesto de un jefe, su hermano y uno de sus hijos.

#### **1.3.1.4. Los aztecas.**

Después de participar en la derrota de Tula (segunda mitad del siglo X), capital tolteca, los aztecas llegaron al valle de México, dirigidos por su dios protector, Huitzilopochtli. En el valle de México hubo en aquel entonces un conjunto de ciudades, que vivían en competencia militar y comercial. Entre tanto, desde 1383 los aztecas transformaron su gobierno aristocrático en monarquía; se eligió un rey (el *mexi*) de pretendida ascendencia tolteca. Al lado del rey funcionó un consejo de delegados nobles.

En la monarquía azteca, hubo unos ochenta clanes (*calputin*, plural de *calpulli*), con autonomía, sistema patrilineal (el poder real era transmitido por cada rey a su hijo predilecto) y patrilocal, propiedad colectiva de ciertos terrenos, propias tradiciones religiosas, leyendas sobre sus antepasados comunes, la costumbre (no totalmente rígida) de casarse dentro del *calpulli* (endogamia), y generalmente dedicados a una misma profesión, de manera que también tuvieron funciones semejantes al gremio de la Europa medieval. También eran unidades militares. El líder "*Calpullec*" de cada *calpulli* había sido electivo, pero en tiempos de Moctezuma II esta función estaba volviéndose hereditaria; fueron asesorados por un consejo de ancianos. Hacia abajo estaban subdivididos en *taxilacalli*; hacia arriba, agrupados en cuatro *campans*. El conjunto de estos *campans* se encontraba sometido a un solo líder militar, el *tenoch*, asistido por nueve jefes, quizás los representantes de los nueve clanes, existentes en tiempos de la fundación Tenochtitlán, en 1325 d. C.

Es innegable que la ausencia del espíritu democrático en la fase precortesiana, el ejercicio unilateral del poder, sin contracorriente en ideas sobre derechos intocables del súbdito, todavía explican muchos aspectos de la vida indígena no urbana, y dan la clave para el grave problema de traducir nuestra legislación moderna, progresista, democrática, en realidades tangibles. También el antiguo sentimiento de familia con la responsabilidad de los hijos por deudas del padre, la

responsabilidad penal hasta por tres o cuatro grados y la subordinación jurídica de la mujer, siguen teniendo su repercusión en la realidad social de nuestra época.

### **1.3.2. El servidor público hispánico.**

Desde el comienzo del siglo XVI, dos grandes corrientes se encontraron en México y se amalgamaron con fuerte influencia de la española. La primera era una civilización neolítica, en su aspecto jurídico de carácter predominantemente azteca. La segunda, la civilización hispánica, fusionó en su derecho restos de postulados romanos, germánicos, normas canónicas, mucha reglamentación monárquica e incluso rasgos arábigos.

Por depender el imperio ultramarino de la Corona de Castilla, sólo el derecho *castellano* (entre los múltiples derechos territoriales españoles) fue derecho subsidiario para la América Latina.

#### **1.3.2.1. España del siglo XII.**

La creciente influencia de Roma en la península, desde la derrota de la colonia fenicia, Cartago, trajo consigo una romanización cultural extendiéndose al derecho y que recibió un estímulo más cuando Roma concedió la ciudadanía a los españoles libres (73 o 74 d. C.).

En el sistema monárquico prevaleciente existían figuras como el rey, alcalde, señor municipal, alguacil, señores feudales, etc. Así mismo el rey concedía ciertos fueros reales a determinados grupos de gente, quienes señalaban el camino político que debería seguir el país. Es evidente que el monopolio y control de las decisiones públicas recaían en el rey, aunque ya existía cierta resistencia a sus decisiones.

#### **1.3.2.2. España del siglo XII hasta el comienzo del siglo XIX.**

La baja Edad Media es también la fase del surgimiento de las ciudades, lo cual cambió el panorama político de España. Los burgueses penetraron en las cortes,



como estado llano; balancearon el poder de los señores feudales, arrancando, por un hábil juego diplomático, a la corona o a los feudales, varios privilegios (propios sistemas de derecho, murallas, mercados independientes, milicia, etc.). Los juristas burgueses, a menudo consejeros del rey, habían estudiado el derecho en las múltiples universidades occidentales que enseñaban el derecho justiniano; por su influencia, el sabor germánico que el derecho español de la alta Edad Media había tenido, comenzó a ceder ante el sabor romanista lo que se puede apreciar con las Siete Partidas.

Para el derecho feudal español eran importantes los *libri feudorum*, de origen lombárdico. Sin embargo, el sistema feudal español tenía muchos rasgos *sui generis*, como las "behetrías", comunidades que podían ofrecerse como vasallos a señores de su elección, que pertenecieran a una familia determinada o de cualquier familia noble. Otro sector importante en el complejo panorama jurídico de la España medieval era el derecho mercantil, para cuyo aspecto marítimo los *Roles de Olerón* tenían mucha autoridad.

Importantes organismos en los años de 1469 a 1479, formados desde abajo, que llegaron a tener gran importancia pública, fueron la Mesta, poderosa organización de ganaderos, que arrancaron al Estado importantes privilegios en beneficio del libre movimiento del ganado y en materia de arrendamiento de terrenos, pero en perjuicio de la arquitectura; la Santa Hermandad, organización cívica con atribuciones justicieras, para proteger las vías de comunicación contra bandoleros, etc. También los consulados de comerciantes, con sus propios tribunales, donde se aplicaba un derecho especial (derecho mercantil).

Otro aspecto interesante de la historia jurídica española es el de las relaciones entre Estado e Iglesia. A menudo se presenta la corona española como una fuerte oscurantista, colaboradora con los aspectos menos apreciables del antiguo catolicismo, aspectos que el católico moderno prefiere dejar en discreto crepúsculo.

En el Consejo de Regencia, que convocó las cortes españolas en Cádiz (1810-1814), trabajaron distinguidos delegados de la Nueva España, acostumbrándose

a la práctica parlamentaria que luego iniciarían en el México independiente, e imbuyéndose de argumentos acerca de la libertad del comercio, la separación de la Iglesia y del Estado, etc., que más tarde jugarían un importante papel en la vida constitucional mexicana. Aunque también trajeron consigo las conductas antisociales y por supuesto con falta de ética de los servidores públicos españoles, como ya se verá más adelante.

### **I.3.3. El servidor público en la colonia.**

En realidad, la Nueva España no era una típica colonia, sino más bien un reino, que tuvo un rey, coincidente con el rey de Castilla. Éste representado aquí por un virrey, asistido por órganos locales con cierto grado de autonomía vigilada y viviendo entre súbditos de la corona que, aunque a menudo de origen peninsular, habían desarrollado un auténtico amor a su patria ultramarina. Estos súbditos generalmente no estuvieron animados por el deseo colonizador de enriquecerse aquí para regresar luego a la madre patria, desde luego, hubo excepciones al respecto.

Así como el rey tenía a su lado un Consejo de Castilla para los asuntos de la misma, pronto hubo un consejo de indias para las cuestiones indianas.

#### **I.3.3.1. Autoridades indianas.**

La máxima autoridad era el rey, representado en estas tierras por los virreyes (desde 1535, después de unos experimentos iniciales), pero también por otras autoridades, independientes de éstos y directamente responsables ante la corona, como eran los adelantados, los capitanes generales, gobernadores, comandante general de provincias y los presidentes.

El virrey era el representante personal de la corona, su mandato, originariamente vitalicio, pronto se redujo a tres años y luego se amplió a cinco. Como freno a su eventual arbitrariedad o codicia se encontraban en primer lugar las audiencias. Éstas criticaban a menudo las disposiciones administrativas que emanaban del virrey.

Otra limitación impuesta al poder de los virreyes fue la costumbre por parte de la corona de mandar inspectores, a veces con muy amplios poderes, para ayudar al virrey en relación con algún tema concreto, o para rendir un dictamen sobre alguna rama de la administración. Lo peor de tales visitadores, oidores, inspectores, etc., era que el virrey no siempre sabía exactamente cuáles instrucciones y poderes secretos había recibido del rey. La tercera institución que servía para controlar y limitar el poder de los virreyes, era los juicios de residencia.

También existía un real patronato, donde los reyes trataban de influir en el nombramiento de los obispos, residentes en su territorio y el hecho de que durante la Edad Media los obispos solían ser, al mismo tiempo, señores feudales que como tales dependían de los reyes. Así surgió paulatinamente el real patronato sobre la iglesia, implicando el derecho de la corona de presentar candidatos para beneficios eclesiásticos vacantes y de autorizar la construcción de nuevas Iglesias, de cobrar ciertos impuestos eclesiásticos, de negar en su territorio la promulgación de ciertas decisiones del Vaticano, etc.

#### **1.3.4. El servidor público en la época independiente.**

Una vez que se gestó la independencia de México, en la que Morelos continuó la lucha de los Insurgentes, convocando en el año de 1813, al primer Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo, que debía preparar una constitución para la nueva nación. Un Reglamento previo, obra de Quintana Roo, sobre todo, estableció el sistema para la elección de los diputados. Más adelante Morelos publicó los *Sentimientos de la Nación*. En estos *Sentimientos* se proclama la libertad de América, el catolicismo como religión única, la soberanía popular depositada en tres poderes, la exclusiva concesión de empleos públicos a americanos, la limitación de la inmigración a extranjeros artesanos capaces de instruir, la necesidad de moderar la opulencia y la indigencia, la ausencia de privilegios, la abolición de la esclavitud, la inviolabilidad del domicilio y la abolición de la tortura.

A mediados del siglo XIX se acercaba un cambio fundamental para México, la formación del sentido nacional, la liberación de importantes, pero ya opresivas tradiciones y la penetración de una moderna administración, junto con nuevas

vías de comunicación en casi todo el vasto territorio. En aquellos decenios que en México comienza a percibirse el curioso fenómeno de la aceleración de la historia. El primer presidente bajo la constitución de 1857 fue Ignacio Comonfort y como vicepresidente figuró Benito Juárez, dando lugar al primer triunfo liberal en materia legislativa, la "Ley Juárez" y "la Ley Lerdo".

El juarismo y el porfirismo no habían logrado cumplir completamente con la tarea de formar una nación de los escombros, dejados por el santanismo. Su fracaso respectivo se puso de manifiesto en la Revolución. Tocaba ahora a los regímenes posrevolucionarios tratar de formar un México social y psicológicamente integrado a partir del caos, dejado por los años de desorden.

### **1.3.5. El servidor público en la actualidad.**

Hasta antes de la reforma a la Constitución Federal actual en su Título Cuarto y a la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada ésta última en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, la expresión más empleada, históricamente y legalmente, había sido la de funcionarios y empleados públicos. Esta denominación empleada con frecuencia no había tenido importancia, por lo que era común emplear los términos indistintamente y con poca precisión, circunscribiéndose bajo el concepto genérico de trabajadores al servicio del Estado.

Al respecto, Andrés Serra Rojas señala que el derecho administrativo distingue con precisión al funcionario del empleado público; el primero es el que actúa por delegación del Estado en las relaciones externas de la administración con los administrados, expresando ante estos, la voluntad de aquel; el segundo es el que presta sus servicios en la administración, no actúa en dicha delegación y lo hace exclusivamente en las relaciones internas de la delegación.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, tomo III, 20 edición, Porrúa, México 1999, P. 391. Doctrinariamente se ha considerado que el funcionario público posee facultad de decisión, mientras el empleado es un mero auxiliar o apoyo del primero.

Sin embargo, durante los últimos años se ha ubicado al servidor público como aquel sujeto que tiene un compromiso directo con la sociedad, independientemente que sea funcionario o empleado público.

#### **I.3.5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Actualmente la Carta Magna en su Título Cuarto, Artículo 108, de una manera más completa y clara señala que Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos:

“los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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”.<sup>18</sup>

#### **I.3.5.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Así mismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos declara en su artículo 2º que estarán sujetos a esa ley los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y , en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

<sup>18</sup>Adicionalmente a los servidores públicos mencionados por nuestra Carta Magna, cuya enumeración estimamos no exhaustiva, nosotros también consideramos como servidores públicos federales a todo el personal de las cámaras del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como a los trabajadores del Banco de México y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los términos de sus respectivas leyes y de las Universidades Públicas a las que la ley otorgue autonomía, en términos de la fracción VII del artículo tercero constitucional.

Esta ley sólo continúa aplicándose a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal en materia de juicio político y procedimiento para la declaración de procedencia, así mismo en materia de responsabilidad administrativa, únicamente a los servidores públicos del Distrito Federal, según el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002.

#### **I.3.5.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del año 2002, en su artículo 2º precisa que únicamente serán aplicadas sus disposiciones a los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

#### **I.3.5.4. Código Penal Federal.**

El Código Penal Federal en su artículo 212 para los efectos del título X relativo a los delitos cometidos por servidores públicos indica que es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judiciales Federales y Judiciales del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Así mismo, Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

#### **I.3.5.5. Servidor público en el Derecho Internacional.**

Es importante señalar la relevancia que tiene actualmente el servidor público en el ámbito mundial, en virtud de que actualmente existen organismos internacionales

que de alguna manera pretenden equilibrar la marcada desigualdad que existe entre naciones; también sirven de freno para aquellas naciones con pretensiones expansionistas. Es ya conocido por todos que la mayoría y las más importantes Organizaciones Internacionales surgieron después de la Segunda Guerra Mundial con el propósito de preservar la paz mundial.

Una de las Instituciones internacionales con mayor importancia es la Organización de los Estados Americanos la cual señala en su Convención Interamericana contra la Corrupción, que se considera como Servidores Públicos, cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

## **CAPITULO II**

### **LA FISCALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO COMPARADO.**

#### **II.1. El continente americano.**

En los países de América a partir de los 90 es común escuchar que se están tomando medidas en cuanto al problema de la falta de ética y moral de los servidores públicos en su actuación, ya que esto trajo como consecuencia que muchos países de América llegaran a un punto drástico en su desarrollo económico, político, social y cultural. El peor mal que aquejó a dichas naciones fue la corrupción de sus servidores públicos; una vez que se tomó conciencia al respecto y se llegó a la conclusión que era necesario tomar medidas urgentes, se han ido creando Organismos Internacionales (Organización de los Estados Americanos), con el propósito de erradicar este mal. En un mundo globalizado, lo que le afecta a una nación acaba por afectar a las demás naciones de la región. Es por eso que a través de convenciones internacionales (Convención Interamericana contra la Corrupción), se ha logrado avanzar contra la corrupción de los servidores públicos.

#### **II.1.1. Convención Interamericana contra la Corrupción.**

Esta convención fue celebrada en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996 y entró en vigor el 06 de marzo de 1997. Estableció los medios de cooperación indispensables en la lucha internacional contra la corrupción, promoviendo la actividad internacional para prevenir, detectar y sancionar la corrupción que por supuesto se da por la falta de ética y moral de los sujetos públicos. En efecto, la corrupción se presenta en nuestros días como un fenómeno de múltiples facetas cuyo combate involucra tanto acciones en el ámbito interno de cada país como en el ámbito externo.<sup>19</sup>

El 21 de abril de 1994, la delegación de Chile ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), solicitó incluir en el temario de la Asamblea General el tópico



"Probidad y Ética Cívica". Como resultado de esta propuesta y de las discusiones que se llevaron a consecuencia de ella, la Asamblea General adoptó la resolución número 1294, del 10 de junio de 1994, por la cual decidió instruir al Consejo Permanente para que estableciera un grupo de trabajo que estudiara la materia. Ese grupo, denominado "Probidad y Ética Cívica", fue presidido por el presidente de Chile ante la OEA.

El grupo de "Probidad y Ética Cívica", tuvo el encargo de recopilar y analizar las legislaciones nacionales vigentes en materia de ética pública, estudiar las experiencias de control y fiscalización de las instituciones administrativas existentes, hacer un inventario de los delitos que tienen relación con la ética pública, configurados en las normas nacionales y elaborar recomendaciones sobre mecanismos jurídicos para controlar el problema de la corrupción con pleno respeto a la soberanía de los Estados miembros.

El 16 de diciembre de 1994, el gobierno de Venezuela presentó un proyecto de convención, que fue remitido por el Consejo Permanente al grupo de trabajo "Probidad y Ética Cívica", que estaba en pleno funcionamiento, el cual derivó copias a los Estados miembros a fin de recoger observaciones. Por su lado, la Asamblea General encomendó al Presidente del grupo de trabajo mencionado, elaborara un proyecto de convención interamericana contra la corrupción sobre la base de la propuesta de Venezuela más las observaciones que hicieren los Gobiernos.

El Comité Jurídico Interamericano fue el encargado de hacer también sus observaciones al proyecto de convención que elaborara el grupo de trabajo. Finalmente, la Asamblea decidió convocar a la participación de expertos que consideraran el proyecto y las observaciones procedentes de las diversas fuentes citadas.

---

<sup>19</sup>Cfr. Manfroni, Carlos A., *La Convención Interamericana contra la Corrupción*, Abeledo-Perrot, Argentina, 1997, p. 5

### **II.1.1.1. Siete motivos para combatir la corrupción.**

En la Convención Interamericana contra la Corrupción se señalaron siete motivos por los cuales la corrupción debe ser combatida internacionalmente. Todos ellos se reflejan en el preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), y señalan que esos motivos resultan suficientes para justificar la actividad y el interés de la comunidad internacional:

- a) La corrupción es una materia demasiado sensible a los Gobernantes, como para dejar a los Gobernados indefensos frente al desinterés total de la Comunidad Internacional.
- b) La apertura exige transparencia, como resguardo de la lealtad y la equidad en el intercambio económico entre las naciones.
- c) Se debe promover la paz y el desarrollo de los pueblos, hostigados por las cargas injustas derivadas de la corrupción, que a la vez constituye la excusa de los grupos más violentos y sediciosos para atentar contra las Instituciones.
- d) El combate contra la corrupción es una manera de preservar la legitimidad de las instituciones y sistemas, que se ven socavados por una ilegitimidad de ejercicio, cuando no se gobierna para el bien común.
- e) Es necesario combatir el crimen organizado y el narcotráfico, fin para el cual la cooperación internacional resulta imprescindible.
- f) Hace falta una más amplia cooperación internacional para obtener información, pruebas y extradiciones.
- g) Debe generarse mayor conciencia ética en la sociedad civil y un grado más alto de protección a las personas que tienen vocación y empeño para combatir la corrupción.

### **II.1.1.2. Medidas preventivas.**

A los fines expuestos en el artículo II de esta convención, los Estados partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer la lucha contra la corrupción:

- a) Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.

Establecerán también las mediadas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

Tales medios ayudaran a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos en la gestión pública.

- b) Mecanismos para hacer efectivos el cumplimiento de dichas normas de conducta.
- c) Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
- d) Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos, por parte de las personas que desempeñen funciones públicas en los cargos que establecen la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

- e) Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.
- f) Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.
- g) Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de las legislación contra la corrupción de los Estados partes.
- h) Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.
- i) Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
- j) Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otro tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.
- k) Mecanismos para estimular la participación de las sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
- l) el estudio de otras mediadas de prevención que tome en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

### **II.1.1.3. Órganos de control.**

En la Convención Interamericana contra la Corrupción se llegó a la conclusión de la necesidad de órganos de control superiores, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar y erradicar las prácticas corruptas. Lo cierto es que no hubo mucha discusión sobre este tema, probablemente por que no cabía duda sobre la necesidad de tales órganos, pero también porque una convención no debe entrar en muchos detalles, tales como ejemplos de órganos específicos. Por cierto, se esperaba que en la implantación de la CICC, habría mucho intercambio de información entre los Estados parte sobre sus experiencias con los órganos de control y no hubo tal intercambio porque se asumió que ya existían ciertos órganos de control en los países participantes, como procuradores, fiscalías y gerentes financieros y de auditoría, en varios países.

Pero el nuevo enfoque sobre mecanismos modernos, subrayado en dicha convención, apunta a la necesidad de considerar nuevos controles preventivos, además de una mayor eficiencia en los establecidos. Entre ellos, por ejemplo, pueden incluirse oficinas de ética para capacitación de empleados públicos, oficinas para proteger a los denunciantes de buena fe, oficinas para analizar las declaraciones de bienes e ingresos, etc.

Uno de los hitos más importantes que ilustran la preocupación de la OEA en este campo fue la cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994, en la cual los Presidentes y Jefes de Gobierno del hemisferio consideraron el combate contra la corrupción como una prioridad de la Agenda Interamericana y como un aporte al afianzamiento de la democracia representativa en nuestros países, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. De esa manera, la OEA pasó a convertirse en un centro de acción importante para adoptar las medidas necesarias a fin de perfeccionar los mecanismos de cooperación internacional para luchar contra este complejo problema.

En el documento final de la citada cumbre se expresó que la democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida de manera integral puesto que

constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico, que socava la legitimidad de las instituciones políticas.

Desde la Cumbre de las Américas hasta el presente y respondiendo a ese llamado, la OEA no sólo ha adoptado la Convención Interamericana contra la Corrupción, sino que ha aprobado el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción. También ha iniciado los trabajos tendientes a la elaboración de legislación modelo, con el objeto de tipificar ciertos actos de corrupción y determinadas actividades de cooperación en este campo.

La pauta que siguieron tanto la Convención como el Programa Interamericano fue el reconocimiento de que las acciones que necesitan tomar los Estados debían ser abordadas tanto en el aspecto jurídico como en el aspecto institucional, sin dejar de lado los mecanismos de participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, así como la estrecha colaboración con los organismos internacionales que desempeñan una importante labor en el combate contra la corrupción, tales como la Organización de Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La participación de la sociedad civil y de los organismos no gubernamentales es de suma importancia, en efecto, se prevén campañas de difusión en los medios de comunicación sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción, se contempla la participación de la prensa, de los colegios de abogados, auditores y contadores, también se busca promover la divulgación de los valores éticos que sustentan la lucha contra la corrupción.

#### **II.1.2. La fiscalización del sector público en los Estados Unidos de América.**

Los Estados Unidos se han caracterizado por ser muy meticulosos en cuestiones de Ética y moral en la Función Pública; esto es fácil de entender, puesto que trata de una nación que de cierta manera se niega a perder su hegemonía. Sin

embargo, para todos es sabido que la mayoría de sus triunfos en el ámbito internacional, han sido de una manera antimoral y con falta de Ética.

Lo irónico es el hecho de que Estados Unidos en cuestiones éticas y morales en el actuar de sus servidores públicos ha puesto un empeño muy destacado creando sistemas, órganos y políticas que de alguna manera inhiban el mal actuar de sus funcionarios públicos.

### II.1.2.1. Códigos de Ética.

Las normas éticas dentro del gobierno y las restricciones legales se desarrollaron gradualmente en Estados Unidos, pero hoy son omnipresentes.<sup>20</sup>

El primer Código de Ética en Estados Unidos fue promulgado por el Director General de Correos en el año de 1829.<sup>21</sup> Hoy en día, una mezcla de códigos éticos y de exigencias legales limita a los funcionarios públicos. Los principios de conducta ética de los funcionarios y empleados del Gobierno se hallan contenidos en un decreto de catorce puntos (Executive Order 12674, modificada el 17 de octubre de 1990). Muchas de sus previsiones se encuentran en la reforma a Ley de Ética del Gobierno de 1992. El decreto trata tanto de la aceptación de beneficios como del cumplimiento de obligaciones.

En este decreto no se permitía a los funcionarios "utilizar el cargo en beneficio privado y no se deben tener intereses económicos que entren en conflicto con sus obligaciones, utilizar información privilegiada en beneficio personal, ni aceptar regalos".<sup>22</sup> Otros artículos del decreto tratan de la ejecución responsable de las obligaciones. Tanto el pago como la recepción de sobornos son delitos. La recepción de un sueldo de fuentes externas al Gobierno es contraria a la ley, al igual que los pagos a funcionarios por representar a una parte privada en un asunto particular en el que el Estado tenga interés.

<sup>20</sup> Cfr. Gilman, Stuart C. *Presidential Ethics and the Ethics of the Presidency*, AAPSS, United States, 1995, number 537. p 63

<sup>21</sup> Cfr. Idem. p 64 y 66

<sup>22</sup> Cfr. Idem. p 67

Este ordenamiento se aplica tanto a los funcionarios públicos como a los particulares que les entregan dinero por cualquier razón.<sup>23</sup> Los funcionarios deben evitar incluso las apariencias de infringir la ley, aunque su conducta técnicamente se halle de acuerdo con ella.

En el decreto que se viene comentando se restringen las actividades políticas de los funcionarios para evitar el hacerlos dependientes de las relaciones con un partido político. Así mismo las retribuciones del Gobierno Federal parecen equitativamente controladas por este código de conducta y las sanciones legales que contiene. Los funcionarios suelen ser empleados, tras dejar el gobierno, por empresas que tienen negocios con su anterior empleador gubernamental, siendo que el código de conducta establece que “los funcionarios no se involucrarán en empleos externos o actividades, incluida la búsqueda o negociación por empleo, que entren en conflicto con los deberes y responsabilidades del gobierno”.<sup>24</sup>

Sometidos a diversas condiciones, los que han sido funcionarios no pueden representar a terceros ante su anterior empleador en los dos años siguientes a dejar el cargo. Sin embargo, la prohibición no es absoluta, si no que se aplica solo a los temas en los que trabaja la persona implicada en el año anterior a dejar el gobierno.<sup>25</sup> El Presidente Clinton aumentó estos requisitos para los funcionarios superiores, pidiéndoles comprometerse a evitar negociaciones con el gobierno durante los cinco años posteriores al abandono de su administración (Decreto 12834 de 20 de enero del año 1993).

La mezcla estadounidense de códigos de conducta y de sanciones penales o administrativas es compleja y no siempre fácil de entender e interpretar. Algunos críticos sostienen que las leyes sobre conflictos de interés estadounidenses son intrusivas y contraproducentes.<sup>26</sup> Según dichos críticos, las normas introducen demasiadas prácticas burocráticas, congelan la creatividad y disuaden a las personas calificadas para hacerse funcionarios.

<sup>23</sup> Cfr. Chakrabarti Debasish, Markus D., Dausses y Tiffany, Olson, *Federal Criminal Conflict of Interest*, American Criminal Law Review, United States, 1997, p 597

<sup>24</sup> Cfr. Idem. p 597

<sup>25</sup> Cfr. Idem. p 608

<sup>26</sup> Cfr. Anechiarico, Frank y James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago, 1996.



Aunque el modelo de Estados Unidos sea demasiado complejo para ser importado tal cual, puede ofrecer orientaciones para los países que empiezan a desarrollar normas sobre el comportamiento profesional de la burocracia.

#### **II.1.2.2. Los donativos en Estados Unidos.**

En Estados Unidos la compra pura y simple de favores se produce a nivel federal, pero es oculta y difícil de documentar. Un representante del Congreso comenta que “sería difícil sostener que las contribuciones no abren puertas. Creo que puede comprarse un miembro o un voto a cambio de contribuciones. Pero no siempre existe la influencia sutil por parte de los que hacen contribuciones”.<sup>27</sup>

Los donativos parecen considerarse por parte de muchos donantes como inversiones a largo plazo en el desarrollo de relaciones de confianza mutua. Un estudio reciente que utiliza datos de Estados Unidos revela que los donativos se hacen no para comprar votos, sino para conseguir que obtenga el cargo alguien afín. Una vez en el cargo, los políticos intentan complacer a quienes les han apoyado. En la práctica, no obstante, es difícil distinguir entre políticos que varían sus posiciones para favorecer a quienes han contribuido a su campaña y a sus financiadores y aquellos que fueron elegidos porque comparten el punto de vista de sus financiadores. La financiación privada influye en quién se presenta al cargo, así como en el comportamiento de los políticos una vez que han sido elegidos.<sup>28</sup>

##### **II.1.2.2.1. Los donativos en las campañas políticas.**

La preocupación sobre las influencias inapropiadas de los donativos no sería significativa si los Fondos de campaña fueran poco importantes para el éxito electoral. En este caso, los estrictos límites legales a los gastos de campaña pueden ser forzados. No obstante, aunque no se haya determinado de manera concluyente, el impacto de los donativos a las campañas, es muy importante para

<sup>27</sup> Cfr. Koszok, Jackie, *Nonstop Pursuit of Campaign Funds Increasingly Drives the System*, Congressional Quarterly, 5 de abril de 1997, p 771

<sup>28</sup> Cfr. Bronars, Stephen G. y Lott, John R., *Do Campaign Donations Alter How A Politician Votes Or Do Donors Support Candidates Who Value The Same Things that They Do*, Journal of Law and Economics. 1992, p. 317

el éxito electoral. De hecho se consideran estas aportaciones como de gran relevancia.

La relación entre los fondos aportados a una campaña y la influencia que ejercen sigue siendo una preocupación permanente en los que critican el sistema político estadounidense, sobre todo en el caso de la carrera hacia el Congreso en la que el financiamiento privado juega un papel fundamental.

En Estados Unidos los legisladores federales y los miembros de su personal se enfrentan a leyes antisoborno y normas sobre conflictos de intereses que limitan los ingresos externos y el empleo cuando se deja su cargo; aunque es importante aclarar que en la sección de la ley de Ética que trata de los conflictos de intereses económicos no se aplica al legislativo.

Las normas son mucho más laxas a nivel local; un reciente estudio de la legislatura correspondiente al año 1996 sobre el debate en la reforma de la financiación de las campañas en Estados Unidos se ha centrado en la inapropiada influencia concedida a los grandes donantes; esto ha llevado a peticiones de financiación pública por lo que desde 1974 se han puesto en marcha estas orientaciones para todas las elecciones presidenciales.<sup>29</sup> Una solución ha sido la publicidad, las empresas deben formar Comités de Acción Política para hacer donaciones, las cuales deben ser transparentes y públicas.

Los 50 estados de la Unión también poseen una legislación que exige que se informe de los donativos, pero su aplicación es escasa y permite múltiples vías de escape en muchos estados, así como en el ámbito federal. Las contribuciones económicas a los partidos políticos no están actualmente debidamente restringidas.

La preocupación por preservar la libertad de expresión ha limitado las opciones en Estados Unidos, ya que el tribunal supremo ha encontrado coherentes los límites de contribución a las campañas políticas en la Ley Federal, con la protección de la

---

<sup>29</sup>Cfr. Qui. Allison R., *National Campaign Finance Laws in Canada, Japan and United States*, Suffolk Transnational Law Journal, 1996, p. 193

libertad de expresión, pero los tribunales federales han anulado en algunos estados leyes con pocas limitaciones.<sup>30</sup>

### **II.1.2.3. Corrupción en la aplicación de justicia.**

El mejor ejemplo de una política en connivencia con la corrupción proviene de los primeros años de la República estadounidense. La venta corrupta de tierras aprobada por la Cámara Legislativa de Georgia a principios del siglo XIX fue apoyada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en un caso de conflicto de tierras. El Tribunal no tomó en cuenta el hecho de que todos, excepto uno de los legisladores habían sido sobornados. Cuando se reveló el escándalo, toda la Cámara Legislativa perdió sus escaños en la siguiente elección, pero el Tribunal mantuvo que el contrato era una obligación legal del Estado de Georgia. Con esto quedó demostrando que la mejor forma de estimular los sobornos es un sistema legal que mantiene los contratos públicos con independencia de su contenido corrupto.<sup>31</sup>

Este caso sirve como ejemplo de que establecer una Judicatura honrada e independiente no es suficiente si la corrupción constituye un lugar común. Es necesario un órgano más eficiente que garantice la imparcialidad y el adecuado funcionamiento judicial.

La independencia judicial, sin embargo, parece un concepto válido, aunque resbaladizo. En Estados Unidos, el cargo vitalicio y los límites sobre la capacidad del Congreso para reducir los sueldos ayudan a mantener la independencia de los jueces federales.

### **II.1.2.4. Proceso de nombramiento.**

Hay que mencionar que en Estados Unidos el proceso de nombramiento de servidores públicos está politizado porque corresponde al presidente hacerlos, a

---

<sup>30</sup> Cfr. Conelly, William, J., *How Low Can You Go? State Campaign Contribution Limits and the First Amendment*, Boston University Law Review, 1996, p. 483

<sup>31</sup> Cfr. Magrath, C. Peter, *Law and Politics in the New Republic: The Case of Fletcher v. Peck*, Providence of Brown University Press, 1996

pesar de que tienen que ser confirmados por el Senado. Si el Senado es controlado por un partido diferente al del Presidente, esto limita la posibilidad de nombramientos partidarios, pero si no lo está, entonces obviamente el Presidente se verá favorecido, dando como resultado conductas como el favoritismo, el compadrazgo, el cumplimiento de compromisos adquiridos durante la campaña presidencial, etc., dañándose el buen desempeño público de cualquier país y por supuesto que es antimoral y sin ningún tipo de Ética.

#### **II.1.2.5. Órganos de control.**

Durante la primera mitad del siglo XX el Congreso de Estados Unidos promulgó una serie de leyes, incluso la Ley de Procedimientos Administrativos y la "Ley del Gobierno a la Luz Solar" (*Sunshine Act*), que requieren que las agencias cumplan normas de procedimiento para las actividades administrativas tales como la elaboración de reglas y la aplicación de normas, y que dichas actividades se efectúen en un foro público. El Congreso también promulgó una Ley de Libertad de Información que permite amplio acceso público a los registros e información del gobierno. Los procedimientos de las agencias que no se conducen conforme a los procedimientos escritos establecidos o que no se efectúan en el foro público apropiado pueden ser objetados por el público ante los tribunales. Además, todos los litigios civiles y penales en las cortes federales deben efectuarse conforme a las reglas uniformes publicadas.

También los éxitos del combate a la corrupción acompañan a veces a la creación de Agencias Anticorrupción más especializadas que controlan algún aspecto concreto del Gobierno. Por ejemplo la Administración de Construcción de Escuelas de la ciudad de Nueva York ha establecido una oficina interna con cierto grado de independencia para dar con los contratistas corruptos y proponer reorganizaciones internas que reduzcan la corrupción. De esta forma no sólo se actúa concentrándose en la aplicación de la ley una vez cometido el hecho, sino que también se ayuda a diseñar sistemas internos de control.

#### **II.1.2.5.1. Oficina General de Contabilidad (General Accountability Office).**

Existe en Estados Unidos un Órgano de control contra la corrupción muy efectivo, la Oficina General de Contabilidad (GAO, por sus siglas en inglés) la cual rinde cuentas directamente a la Cámara de Representantes. Constituye una Autoridad independiente que audita los datos económicos y públicos. La GAO vigila al Ejecutivo Federal, resuelve las disputas de contratación, determina las cuentas del Gobierno de Estados Unidos, resuelve las reclamaciones a favor o contra el Estado, reúne información para el Congreso y le hace recomendaciones.

Básicamente sus funciones se limitan a la cuestión de la cuenta pública y a pesar de que también puede conocer de casos de presunta corrupción donde se encuentren involucrados los servidores públicos, es casi imposible evitar dichas conductas, esto en razón de que su campo de competencia es muy extenso, lo que trae como consecuencia que llegue a ser insuficiente.

Es importante mencionar que el Federal Bureau of Investigations (FBI), toma parte activa en el control de la corrupción municipal en Estados Unidos, a través de un departamento que se encarga precisamente de vigilar a los funcionarios públicos, con el propósito de detectar conductas corruptas y de inmediato proceder en contra de ellos.

#### **II.1.2.5.2. Influencia política en los órganos de control.**

Tanto en Estados Unidos como en las democracias que siguen el sistema parlamentario británico, la función de control de los políticos de oposición al sistema de gobierno en turno, puede conllevar a que se tenga un matiz político. Puede adoptar la forma de documentos contables, pero el debate se verá influido por factores políticos. Es así como debería ser en una democracia que funcione bien, pero difícilmente es una forma imparcial de descubrir los actos ilegales. Si se descubren violaciones a la Ley Penal, debe también existir un sistema Judicial y Fiscal imparcial disponible para perseguir estas actuaciones.

En muchos países la revisión externa se halla obstaculizada por que existen fondos reservados y no controlados a disposición de los Jefes del Ejecutivo y de los principales ministros. Estos fondos constituyen una invitación a la corrupción en todo el mundo. En Estados Unidos los presupuestos de las Agencias de Seguridad Nacional, como la CIA, no son publicados, el control lo ejerce un Comité especial del Congreso.

A veces los Gobiernos reúnen bastante información sobre sus propias acciones, pero no la hacen pública de forma habitual. En estos casos, las leyes que otorgan a los ciudadanos un derecho de acceder a esta información pueden constituir una condición previa importante para un control público efectivo. La Ley de Libertad de Información en Estados Unidos cumple con esta función, aunque no del todo por que como ya veremos mas adelante hay cierta información a la cual no se puede tener acceso, quedando un obstáculo para la verdadera rendición de cuentas.

#### **II.1.2.5.3. Ley de Libertad de Información.**

Promulgada en 1996, por el Presidente William Jefferson Clinton, esta Ley Federal de Libertad de Información (FOIA) fue la primera ley en establecer un derecho jurídico eficaz de acceso a la información gubernamental, subrayando la necesidad crucial en una democracia de acceso abierto a los ciudadanos a la información gubernamental. En los últimos 30 años los ciudadanos, estudiantes, y reporteros han usado el FOIA para obtener información gubernamental vital y valiosa. Esta legislación no sólo afirma la importancia, sino también el desafío de mantener la apertura en el gobierno.

La Ley Federal de Libertad de Información requiere que algunos tipos de documentos estén disponibles sin necesidad de solicitarlos y se coloquen en salones públicos de lectura. Tales documentos incluyen las reglas y regulaciones de los departamentos y las agencias del gobierno, las opiniones finales que resuelven procedimientos administrativos realizados por las agencias, guías y manuales relevantes que afectan directamente a personas del público. Mediante este requerimiento, el Congreso procuró evitar que los funcionarios federales

apliquen una "ley secreta", y garantizar que cualquier persona pueda examinar las normas que controlan el ejercicio del poder público de esos funcionarios.

Aunque la Ley de Libertad de Información es la más conocida de tales provisiones, cada uno de los cincuenta estados cuenta con algún estatuto de libertad de información que se aplica a algunos documentos y registros gubernamentales.

En Estados Unidos a menos que se halle en juego la seguridad nacional, las sesiones de las Comisiones administrativas son públicas ya que se producen muchas reuniones y sesiones de control del Ejecutivo. Para las Agencias en las que participan miembros de diversas procedencias, en la Ley de Transparencia se da a los ciudadanos acceso a todas las sesiones que necesitan un quórum para tomar una decisión.

Pocos países han copiado las leyes estadounidenses que exigen la publicación de la información y sesiones abiertas, pero la necesidad básica de que el público pueda tener acceso surge en todas partes. Lo que está en cuestión es el derecho del público a obtener información del Ejecutivo, a enterarse de las razones de las decisiones y a controlar a aquellos que están probablemente más influenciados por la corrupción y el favoritismo.

#### **II.1.2.6. Los claroscuros norteamericanos.**

Los norteamericanos defienden su postura sobre los derechos humanos sin considerar la posibilidad de equivocación. Si bien el expresidente William Clinton solicitó "disculpas" en algunos casos, como el asunto de Vietnam y la descalificación de documentos en la guerra sucia de Sudamérica, también es cierto que la regla general indica que los norteamericanos están orgullosos de sus instituciones.

En ese tenor, si los activistas por los derechos humanos, gobiernos extranjeros, la Santa Sede u organismos internacionales abogan por conservar la vida de un condenado a muerte, los norteamericanos replicarán que su sistema judicial

siempre les ofreció una oportunidad justa a los reos y que difícilmente se produjo un error en las sentencia<sup>32</sup>.

Lo cierto es que los norteamericanos siempre encuentran formas de justificarse. Bajo la excusa de que sus aportaciones a los órganos internacionales son cuantiosas, condicionan la política de los mismos, así mismo señalan que sus aportaciones en recursos logísticos y humanos a misiones internacionales de punición o de propósito humanitario son determinantes para alcanzar el éxito de estas empresas.

Desde luego, no puede pasar inadvertida la justificación ideológica contra la avasallante tendencia de unificar el derecho penal internacional, por parte de los Estados Unidos como en el caso de Pinochet en Chile, a la manera de "un complot organizado" por parte de la izquierda mundial para sostener la tendencia socialista del régimen de Salvador Allende.

Los norteamericanos también censuran a los organismos internacionales que no consideran los límites entre su derecho interno y el internacional, lo que origina que no acepten instrumentos como la Convención Americana de los Derechos Humanos, la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia y de la Propia Corte Penal Internacional.<sup>33</sup>

En suma, como toda gran potencia o imperio, Estados Unidos juzga pero no admite ser juzgado, por lo que son muy impactantes los hechos acontecidos en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, justo con los informes que Amnistía Internacional da acerca del comportamiento de la gran potencia.

La votación desfavorable a los Estados Unidos en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, los coloca en una situación de perplejidad y de ira. Se puede concebir que Estados Unidos, el país que promovió la creación de la propia

---

<sup>32</sup> Al momento de dar a conocer un informe de 500 páginas sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, Kenneth Roth, director ejecutivo de Human Rights Watch, señaló: "Estados Unidos apoyó la investigación de los crímenes de guerra en la ex Yugoslavia y otros lugares, pero se opuso a cualquier intento por establecer un sistema de justicia más universal que podría aplicarse también a ciudadanos estadounidenses". Caso, Jim y Brooks, David, "In jail we trust", en *La Jornada*, México, 8 de diciembre de 2000.

<sup>33</sup> Cfr. Lugo Galicia, Miguel Ángel, "Comparaciones Improcedentes", en *Ars Juris*, Universidad Panamericana, número 26, México, 2001, p. 215



Comisión a través de Eleanor Roosevelt, esté excluido aunque sea de forma temporal, siendo que países como China y Sudán puedan formar parte de la Comisión si son reconocidos como más violadores de los derechos humanos que Estados Unidos.<sup>34</sup>

### **II.1.3. La fiscalización del sector público en Colombia.**

#### **II.1.3.1. Reseña histórica de Colombia.**

Desde sus orígenes, la República de Colombia ostenta una irrevocable vocación democrática y jurídica a tiempo que sus instituciones expresan paralelamente su historia política. En 1863 la Constitución marcó la vida del incipiente Estado que se gestaba bajo la égida federalista. En 1886 el centralismo sentó sus reales en su organización pública, sus constituciones fueron fruto de la guerra y galardón de la secta triunfante. En 1991 se adoptó una nueva Carta Política, producto del consenso nacional, pluralista y garantista, marco del nuevo Estado social de derecho.

La experiencia vivida para la época que media entre la Constitución de 1863 y la entrada en vigencia de la Constitución de 1886 enseñó claramente a Colombia la necesidad de imponer el Estado de Derecho. Entonces, los poderes omnicomprendidos del Gobierno incluyeron facultades legislativas para hasta el 20 de julio de 1888 y en alianza con el Legislativo no fueron precisamente garantes de las libertades públicas, por lo que los colombianos condenan algunos excesos en que pudieron incurrir.

La Constitución de 1886 no canceló las guerras intestinas y endémicas sino que alimentó nuevas luchas fratricidas que pagaron dolorosamente los colombianos con hechos tales como la pérdida de Panamá.

La dictadura de Rafael Reyes provocó un movimiento nacional y determinó un ambiente político propicio para la reforma institucional que otorgó derecho a la

---

<sup>34</sup> Cfr. Kirk McDonald, Gabnelle, *The Universal Declaration of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, the Hague, 1998, p. 179

oposición y permitió la discrepancia. El Acto Legislativo 3 de 1910 introdujo reformas que pusieron término a los abusos del Ejecutivo y propiciaron el vigor institucional. En términos de Mora Osejo, esa enmienda constitucional “es la verdadera Constitución del país de Colombia, es el fundamento del moderno derecho público colombiano”.<sup>35</sup> Con él se puso freno a los abusos del Ejecutivo y del Legislativo, se instituyó la acción y la excepción de inconstitucionalidad y se ordenó al legislador la creación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como más adelante se verá. La presunción de constitucionalidad de todas las leyes, que habían sido dispuestas mediante el artículo 6 de la Ley 153 de 1887, fue desmantelada y se instituyó el control jurisdiccional de la Ley por vía de acción.

Desde entonces Colombia ha sido un país con una gran voluntad de erradicar la corrupción en sus servidores públicos, demostrando que a pesar de ser una de las naciones más corruptas, también es un ejemplo a seguir en cuanto a medidas tomadas en este problema mundial.

### **II.1.3.2. La lucha contra la corrupción en Colombia.**

Colombia, como muchos países industrializados y los de economía de transición, ha sufrido los flagelos que genera la corrupción, pero a diferencia de otros contextos, se han presentado algunas particularidades que terminaron agravando la situación, lo que no ha impedido la realización de la más vigorosa estrategia para combatirla.

Una larga convivencia con el narcotráfico y el afán por el enriquecimiento fácil e ilícito se convirtieron en la media y en la forma de ascenso social; el narcotráfico permeó a la sociedad en su conjunto, a la política, a la economía, a la agricultura, al deporte.

La globalización de la economía precipita otras formas de corrupción en las cuales empresas transnacionales, que han sido la minoría, quieren ganarse los mercados a través de actos de corrupción, entre ellos el soborno.

---

<sup>35</sup> Idem. p. 180

El cohecho o soborno es la práctica de corrupción más generalizada y extendida, al extremo de que en torno suyo se fue creando una especie de subcultura que originó un paralenguaje en el cual expresiones como "mordida", "serrucho" y otras que en lugar de causar rechazo o indignación, arrancaron sonrisas o miradas de aceptación, complacencia o, lo que es peor, indiferencia.

#### **II.1.3.2.1. Los controles constitucionales y jurisdiccionales de la actividad administrativa.**

El control de la constitucionalidad de la función administrativa del Estado, su competencia y el ejercicio del control de la Administración Pública pueden exponerse en dos acápites, como enseguida se verá:

La jurisdicción de lo contencioso administrativo, establecida por el artículo 42 del Acto Legislativo 3 de 1910 y las leyes 130 de 1913 y 60 de 1914, que en su orden atribuyeron jurisdicción, complementaron la reforma constitucional y organizaron el Consejo de Estado, e hicieron que esta jurisdicción se constituyera en garante de los derechos ciudadanos, con la misión de controlar la actividad de la Administración, así como de impedir y sancionar todo abuso o arbitrariedad.

El control de constitucionalidad fue entonces difuso entre varios órganos y funcionarios judiciales cuya atribución fundamental consiste en juzgar a instancia de una acción pública y popular todas las infracciones a la Constitución provenientes de la ley o del poder ejecutivo. Hasta hoy, sin interrupción y perfeccionándose cada vez más, estos controles han sido operantes y eficaces en Colombia. Históricamente, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y toda la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a los cuales se suma desde 1991 la Corte Constitucional, han sido garantes fundamentales del Estado de Derecho de los colombianos.

La evolución y consolidación de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia también se destaca en cuanto a la distribución de competencias como la Ley 130 de 1913 que atribuyó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conocimiento de las controversias originadas en decisiones y hechos

unilaterales de la administración, ya del orden nacional, departamental o municipal, en tanto que a la jurisdicción ordinaria le impuso el conocimiento de las controversias por razón de actos de gestión de la administración. El Consejo de Estado fue asignado como juez de la administración nacional y los tribunales administrativos fueron señalados como jueces de la administración local (leyes 130 y 60 de 1914). Sucesivas leyes consolidaron la institución, en un proceso que culminó con la Ley 167 del 1941, que amplió el control de los actos administrativos y dispuso como principio general que todos ellos serían objeto del control jurisdiccional, con las excepciones señaladas en su artículo 73.

Mediante el contencioso objetivo o de nulidad y el subjetivo o de plena jurisdicción se creó una más amplia posibilidad de juzgar los actos administrativos en interés exclusivo del orden jurídico y para defender o reclamar derechos particulares y concretos.

Las recurrentes reformas constitucionales especialmente la muy trascendental de 1991, dan cuenta de la consolidación de la institución contencioso administrativa y de su función de control de todos los actos, sin excepción.

Según el artículo 193 de la Constitución (Acto Legislativo de 1945 que reformó la Constitución de 1886), "todos los actos administrativos, sin ninguna excepción, están sometidos al órgano competente de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para su control".<sup>36</sup>

Hoy, de conformidad con la Constitución de 1991, el control de constitucionalidad se encuentra establecido a cargo de los distintos órganos del Estado y mediante diversos sistemas tales como: el control por vía de acción pública o ciudadana, el control por vía de excepción o incidental, el control automático o forzado respecto de decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212 y siguientes de la Carta Magna; el control sobre los proyectos de leyes estatutarias; el control sobre los proyectos de ley objetados por el Presidente de la República y el control sobre los tratados internacionales y las leyes que los aprueban. Así mismo el control previo ejercido por el Presidente, los gobernadores y los

alcaldes; el control por vía de intermediación jerárquica y de tutela administrativa y finalmente otras formas de control de constitucionalidad consagrados en la Carta Política de 1991, como el *habeas data* o el derecho de petición, el *habeas corpus* o la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las acciones populares, las acciones de grupo y las acciones de defensa del orden jurídico (artículos 15, 23, 28, 86, 88, y 89 de la Constitución Política).

Al Consejo de Estado, según los artículos 237 de la Constitución de Colombia y 82 del Código Contencioso Administrativo, corresponde el control jurisdiccional por vía de acción sobre los actos administrativos conforme a las reglas de competencia previstas por el mismo ordenamiento.

Los mismos actos están igualmente sometidos al control por vía de excepción cuando atenten contra una norma jurídica superior (artículo 4° de la Constitución Política y 12 de la Ley 153 de 1982).

Por lo que respecta al control jurisdiccional de la actividad administrativa, prestada por el Órgano Contencioso Administrativo instituido por la Constitución para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, dicho control "se ejerce por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos de conformidad con la Constitución y la Ley de Colombia. Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de gobierno. La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados especialmente por la Ley.

Este panorama institucional permite a los colombianos vislumbrar con optimismo la permanencia de su Estado de Derecho, constitucional y democrático.

---

<sup>36</sup> Cfr. Paillet, Michel, *La Responsabilidad Administrativa*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, p. 20

### II.1.3.2.2. Reforma constitucional de 1991.

Para entender a fondo la forma como se ha emprendido la lucha contra la corrupción en Colombia, es necesario resaltar la importancia que tuvo la reforma constitucional de 1991. Este cambio normativo se preocupó por ofrecer más legitimidad y credibilidad en las instituciones del Gobierno y por garantizar nuevos espacios de participación ciudadana.

Así se explica que la normativa que se refiere al tema de lucha por la moralidad en la administración pública sea tan reciente. La Constitución Política de 1991 determina que la función administrativa, que está al servicio de los intereses generales, se debe desarrollar con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.<sup>37</sup>

El mayor reto que enfrenta el Estado en el aspecto institucional es que debe volver a legitimar su existencia y la de las instituciones que lo conforman. El problema de legitimidad está unido, además, al alto nivel de corrupción que existe en ese país, creando no solamente pérdida en la credibilidad de los dirigentes, sino, distorsiones de mercado que obstaculizan y no permiten la creación de empleos y un mayor crecimiento económico.

Otro aspecto constitucional relevante radicó en el cambio de régimen hacia una descentralización precipitada del sector central al territorial, que produjo un masivo traslado de recursos, decisión que no se acompañó de controles, de formas de *veeduría* (Oficinas de Inspectores de Vigilancia) que hubieran evitado la apropiación de lo que se consideró como un botín.

Durante la vigencia de lo que históricamente se llamó el Frente Nacional en la década de los noventas, proceso en el cual los partidos políticos se alternaron durante dieciséis años en el ejercicio del poder, los controles fueron relegados ya que el pacto bipartidista condujo a un silencio cómplice que junto con el clientelismo terminó apoderándose del sistema.

---

<sup>37</sup> Cfr. Pizarro, Eduardo, *Insurgencia sin revolución*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1996. p. 23

### **II.1.3.2.3. Algunas medidas de control para combatir la corrupción en Colombia.**

La corrupción es, sin duda, un problema de Estado y es allí en donde se deben afianzar los controles para combatirla, pero es también un asunto social en el cual la creación de un entorno ético es fundamental, estrategia que requiere de un esfuerzo de largo plazo; es necesario edificar vigorosas campañas de concientización desde la infancia.<sup>38</sup>

Los colombianos no niegan la intolerable realidad sobre la existencia de prácticas corruptas en el interior de la Administración Pública de Colombia, pero también señalan que la lucha contra ellas es viable, razón por la cual se dirigen esfuerzos sostenidos para combatirla mediante la prevención, la realización de reformas estructurales en entidades públicas buscando su transformación para modernizarlas, la consagración de políticas reales de estímulos y de incentivos para los honestos y el castigo para los corruptos.

El actual Presidente de la República, Álvaro Uribe ha sido consciente de la gran responsabilidad que implica derrotar la corrupción y desde sus inicios ha ido tomando decisiones, que mantienen la vigencia del combate contra la corrupción y asegura se seguirán implementado hasta el último día de su mandato.

#### **II.1.3.2.3.1. Convenios con órganos anticorrupción.**

La adopción de medidas generales contra la corrupción resulta insuficiente ante la magnitud del reto que implica erradicarla, razón por la cual se han celebrado convenios con organismos de control que si bien tienen funciones separadas colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

La Procuraduría General de la Nación se ocupa de ejercer vigilancia superior sobre la conducta de las personas que desempeñan funciones públicas y con ellos se realizan acciones coordinadas.

---

<sup>38</sup> Cfr. Oquist, Paul, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Instituto de Estudios Colombianos, Bogotá, 1978, p 184.

La Fiscalía General de la Nación, que investiga los delitos y acusa a los presuntos infractores, ha privado de la libertad a empleados públicos que fueron depositarios de la confianza ciudadana pero que terminaron apropiándose indebidamente de cuantiosas sumas del Estado.

Es decir, el Gobierno Nacional ha asumido una actitud abierta y constructiva, facilitando el trabajo de los organismos de control y promoviendo, investigaciones contra entidades que presentaron irregularidades.

Además, el Gobierno está dispuesto, como lo ha demostrado, a llevar hasta las últimas consecuencias las estrategias encaminadas a fiscalizar el patrimonio de los empleados públicos que se han enriquecido mediante la realización de prácticas corruptas, de tal manera que no puedan disfrutar de lo que ha sido producto del delito.

Los colombianos piensan que la lucha contra la corrupción no puede ser tarea que únicamente competa a los gobiernos; es una responsabilidad que tiene que compartirse con todas las organizaciones sociales (gremios, cámaras de comercio, universidades, organizaciones no gubernamentales, veedurías, empresas transnacionales, etc.).

#### **II.1.3.2.3.2. Diario único de contratación.**

En el gobierno de Colombia, el foco principal del problema de corrupción se sitúa en la contratación estatal, lo que explica que allí se estén concentrando las principales acciones como el "Diario Único de Contratación" que contiene información sobre los contratos que celebran las entidades públicas del orden nacional en donde se señala quiénes son los contratantes, el objeto y monto de contratación, los valores unitarios, el plazo, las modificaciones, todo esto de tal manera que permita establecer puntos de comparación.

Los despachos oficiales tienen la obligación de publicar en sitios visibles de sus dependencias, una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano, una



relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, su objeto, valor, destino, nombre del adjudicatario, licitaciones declaradas desiertas, etc.

También se avanza en el diseño e implantación del programa "Precios Testigo" que permite el control sobre precios unitarios y totales, cumplimiento de plazos y concentración de contratos, a partir de la experiencia que tiene la Sindicatura General de la Nación, en Argentina.

#### **II.1.3.2.3.3. Medidas normativas.**

En el plano normativo se ha expedido un amplio paquete de leyes, decretos y directivas presidenciales con las cuales se quiere educar a la sociedad, brindar estímulos a los funcionarios honestos, brindar espacios de participación ciudadana y castigar a los corruptos; la existencia de organismos independientes del Gobierno Central, como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República permiten el trazado de acciones conjuntas y coordinadas.

Respecto de las leyes expedidas, se puede mostrar el siguiente horizonte: La creación de la Consejería Presidencial para la Administración Pública que tiene dentro de sus funciones la referente al "Plan de Transparencia Para Volver a Creer" que constituye el más sólido propósito que se haya realizado para edificar una estrategia global de lucha contra la corrupción.

El Estatuto Anticorrupción, integrado por un cuerpo normativo de prevención, control y represión de la corrupción administrativa prevé delitos tales como el lavado de activos y el enriquecimiento ilícito que tienen asignadas drásticas sanciones.

Así mismo, se han eliminado trámites, requisitos, procedimientos y rituales administrativos innecesarios, inútiles, inoficiosos que eran fuente generadora de actos de corrupción en Colombia. A través de la decisión de "Profundización de la Política de Simplificación de Trámites" se quiere avanzar mucho más. Con esto se

crea que es indispensable rescatar el valor ético de la confianza y retomar el principio de la buena fe en todas sus dimensiones.

#### **II.1.3.2.4. Código Disciplinario Único.**

El Código Disciplinario Único es aplicable a todos los servidores públicos y recoge un amplio espectro de derechos, deberes, prohibiciones, situaciones de inhabilidad e incompatibilidad, que pueden llegar a constituir faltas disciplinarias asociadas con actos de corrupción y para las cuales se prevén fuertes sanciones.

La Ley 412 de 1997, por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana de lucha contra la corrupción" que adoptó medidas que combaten la corrupción, incorporándolas a su derecho interno. Así mismo, en la legislación colombiana, la extradición y la declaratoria de extinción de bienes adquiridos de manera ilícita, son medidas complementarias. A ellas se suma la figura del soborno transnacional.

Los servidores públicos han sido preocupación permanente del Gobierno Nacional de Colombia; por ello se sancionó la Ley 443 de Carrera Administrativa que, entre otras consagraciones, extiende su campo de aplicación a los colombianos con doble nacionalidad y a los extranjeros residentes en ese país; dentro de los principios rectores se recogen los de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, igualdad y mérito.

El Consejo Nacional Transparente, es un cuerpo mixto en el que confluyen el sector público y representantes del sector privado, organizaciones no gubernamentales, trabajadores y la academia, y tiene asignada como función esencial promover la participación de empresarios y sociedad civil en la lucha contra la corrupción administrativa, de manera conjunta con el Gobierno.

Con los Códigos de Transparencia Empresariales se quiere motivar al sector privado para que colabore en la lucha contra la corrupción, para que denuncie los hechos que conozca y se abstenga de ofrecer o entregar cualquier estipendio para obtener la adjudicación de contratos.

Sin embargo los colombianos consideran que a estas determinaciones legales se deben adicionar mecanismos encaminados a alcanzar el mejoramiento de los servicios a los usuarios externos de las entidades públicas, la democratización de la información por la vía de la actualización pedagógica en el ámbito académico y la transparencia en la gestión pública; los programas presidenciales *Trato Hecho*, *el Sistema de Información Normativo y de Procesos (Sinpro)* y la *Unidad de Eficiencia* apuntan en estas direcciones.

El “banco de éxitos” de la administración pública colombiana es una herramienta de modernización y mejoramiento institucional que tiene como objetivo compartir casos, experiencias y estrategias gerenciales exitosas con el fin de ser aplicadas a otras entidades públicas para dar solución a sus problemas de organización y gestión pública, de lograr una administración pública más eficiente y eficaz y se erige en un instrumento de transformación hacia una cultura de excelencia de la gestión pública.

La evaluación de resultados es parte importante de este proceso; la rectificación de medidas y la creación de nuevos mecanismos permite ampliar el marco de su acción a partir de situaciones como, por ejemplo, la falta de conocimiento por parte de los funcionarios encargados de prevenir y sancionar, acerca de los instrumentos y procedimientos existentes; también reconocen incapacidad técnica para poner en ejecución las investigaciones disciplinarias ante la ausencia de tradición administrativa y subsiguientes dificultades interpretativas.

El soporte ciudadano para que participe en este empeño es indispensable; de allí el énfasis que se da a herramientas como el derecho de petición (que es un derecho fundamental); el fortalecimiento y sistematización de las oficinas de quejas y reclamos y de atención al usuario para que sean garantes de la transparencia y atención oportuna a las necesidades y reclamos de los ciudadanos.

Con estas mediadas se pretende que el ciudadano colombiano se interese en la lucha contra las conductas antimorales y con falta de Ética, que son diariamente

cometidas por las autoridades colombianas y que por supuesto lesionan a la sociedad.

#### **II.1.3.2.5. Sistema para el control y seguimiento de la declaración de bienes.**

La Declaración juramentada de Bienes y Rentas y Actividad Económica Privada es otra herramienta importante en la lucha contra la corrupción con la que cuenta Colombia. Para llevar a cabo un verdadero control y seguimiento a esta declaración se creó el Sistema para el Control y Seguimiento de la Declaración de Bienes y Rentas de los Servidores Públicos, punto de información computarizado que permite detectar y realizar un control preventivo de las posibles actividades ilícitas en que pueden incurrir los servidores públicos.

Un avance claro contra las conductas con falta de Ética de los servidores públicos de Colombia es la Directiva Presidencial que recoge el Decálogo de Política Transparente de la Administración Pública Colombiana que busca solucionar el incumplimiento de los instrumentos normativos vigentes, omisiones encontradas por la Comisión Nacional para la Moralización (órgano adscrito a la Presidencia de la República).

Este Decálogo apunta al cumplimiento en la elaboración de informes, a la facilitación del control ciudadano; a la garantía de transparencia en la contratación estatal mediante la adopción del Sistema de "Precios Testigo"; a implantar un sistema de seguimiento a los ingresos y al patrimonio de los servidores públicos; al fortalecimiento de las áreas jurídicas y disciplinarias de las entidades; a impulsar la participación de los particulares dentro de los procesos penales por delitos cometidos por la administración pública, para obtener el resarcimiento de los perjuicios ocasionados; a la profundización de la política de simplificación de trámites y a la evaluación de los servidores públicos, como ya lo hemos expresado.

Un ejemplo que no puede dejar de mencionarse, donde se demuestra la clara voluntad de Colombia de erradicar las conductas antimorales y con falta de Ética

de sus servidores públicos es el “Convenio para la Modernización y Gestión Transparente en la Administración del Departamento de Quindío.

#### **II.1.3.2.6. Convenio para la modernización y gestión transparente en la administración del departamento del Quindío.**

Colombia es una república central dividida en entidades territoriales que son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Uno de estos departamentos es el de Quindío, localizado en la parte centro oriente del país; tiene una extensión de 196,180 kilómetros cuadrados que representa el 0,2% de la superficie del todo el país.

Registra un total 535,711 habitantes; concentra el 1.33% de la población total del país, valor considerable si se tiene presente que es uno de los departamentos más pequeños de Colombia.

Factores de su conformación física, como el clima y el suelo, básicos para el cultivo del café, han determinado esta alta concentración; como es sabido Colombia produce el café suave de mejor calidad en el mundo y Quindío participa de este proceso y aporta, aproximadamente, el 12,4% de la producción nacional (89,194 toneladas de café pergamino seco), anualmente.

La crisis cafetalera, ocasionada por la reducción de los precios internacionales, ha conducido al Quindío a pensar en el turismo campestre, con la apertura de 300 fincas dotadas de las típicas casonas, como una alternativa para conformar un nuevo concepto de desarrollo.

Su capital es Armenia, ciudad moderna, que alberga la mayor parte de la población departamental.

El Gobierno Nacional-Consejería Presidencial para la Administración Pública, suscribió con la Gobernación del Departamento del Quindío un “Convenio para la Modernización y Gestión Transparente”, que se encuentra en su fase de

ejecución, que como prueba piloto deberá luego ser aplicada en otros contextos y que tiene como objetivo general el de promover la cooperación interinstitucional en materia de eficiencia administrativa y moralización para el logro de una administración eficiente y transparente. De este Convenio también hacen parte la función pública y la Escuela Superior de Administración Pública.

Los objetivos específicos, las estrategias y los planes de acción se sintetizan a continuación:

- a) El Convenio constituye un plan de lucha contra la corrupción que incluye la ejecución del Decálogo de Política Transparente de la Administración Pública ya mencionado, el fortalecimiento de las áreas jurídica y disciplinaria para implementarlas en el tratamiento adecuado que deben dar a los procesos de investigación administrativos y disciplinarios que instruyen contra funcionarios que han incurrido en presuntas conductas de corrupción administrativa y el conjunto de acciones ya mencionado.
- b) Por otro lado, se hace énfasis en la utilización de medios modernos de comunicación como el internet, entre ellos una "Página Anticorrupción", donde todos los ciudadanos colombianos tienen acceso a la mayoría de las gestiones públicas de Colombia y donde los Servidores Públicos están obligados a actualizar periódicamente la base de datos emitida en Internet.
- c) La creación de la Oficina de Quejas y Reclamos de la Gobernación del Quindío y con ella el Sistema de Control de Gestión, Módulo de Quejas y Reclamos tiene como objetivo manejar la información relacionada con las quejas y reclamos, ofreciendo acceso restringido a los usuarios, registro y acceso rápido, control completo del trámite de cada documento y consultas inmediatas.
- d) Respecto de la responsabilidad penal y patrimonial de los servidores públicos se implementan dos acciones: la primera, la constitución a cargo de la entidad como parte civil dentro de los procesos penales por delitos contra la administración pública para obtener el resarcimiento de los perjuicios causados y, segunda, ejercer la acción de repetición contra los funcionarios corruptos

cuando es declarado responsable el Estado en los eventos en que ha existido dolo o culpa grave de parte de aquel.

La evaluación del desempeño de los funcionarios públicos es una decisión importante toda vez que el país de Colombia requiere de un aparato estatal que garantice una estructura eficiente y eficaz, dotada de recursos humanos enmarcados dentro de precisas decisiones que apunten a su estabilidad, dentro de un marco de transparencia y responsabilidad.

A partir de esa consideración es necesario capacitar al conjunto de actores públicos, llamados a participar dentro de una programación integral contra la corrupción, por lo que se diseñó una Estrategia Pedagógica que cubre, en un avance sostenido, temas referentes a los puntos más sensibles para atacar el mal de la corrupción.

## **II.2. El continente Europeo.**

Es evidente para todos que las conductas con falta de Ética y moral por parte de los servidores públicos ha rebasado las fronteras de los Estados que integran el mundo, un ejemplo claro de esto es la corrupción mundial, un fenómeno que lesiona la democracia y el bien común de las Naciones; como una respuesta necesaria a este problema en el continente Europeo se han creado organismos internacionales que pretenden frenar este mal, aunque la realidad es demasiado desalentadora, lo importante es que ya se están tomando medidas.

### **II.2.1. Consejo de Europa.**

Los ministros participantes en la "19 Conferencia de Ministros de Justicia Europeos" (Valleta, España 1994) consideraron que la corrupción era una seria amenaza para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y que por lo tanto era necesario hacer frente a esa amenaza. Debido a las características propias de tal fenómeno, dichos ministros recomendaron al Consejo de Ministros la creación de un Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción (GMC) bajo la responsabilidad del Comité Europeo sobre problemas

penales y sobre cooperación jurídica, teniendo como tarea el estudiar las medidas adecuadas para desarrollar un programa de acción contra la corrupción y para que elaborara modelos legislativos al respecto y propusiera proyectos de códigos de conducta.

#### **II.2.1.1. Grupo Multidisciplinario Sobre la Corrupción (GMC).**

Como consecuencia de ello se creó en septiembre de 1994 el GMC, que elaboró durante 1995 un proyecto de programa de acción contra la corrupción. En noviembre de 1996, el Consejo de Ministros adoptó ese programa, autorizó su puesta en marcha y dio como término para la misma al GMC el 31 de diciembre del año 2000. De conformidad con este plazo, el GMC se propuso desarrollar dos instrumentos: una Convención para tratar cuestiones vinculadas al derecho penal y una Convención marco que sería complementada por diversos protocolos y otros documentos internacionales sobre cuestiones específicas.<sup>39</sup>

El GMC examinó una gama amplia de problemas, desde la conveniencia de tipificar la corrupción entre agentes privados, a la oportunidad de prohibir que los pagos de sobornos o de extorsiones pudieran ser deducidos de impuestos.

Entre las principales recomendaciones del GMC a este respecto se encuentra la necesidad de armonizar las leyes penales de los Estados miembros como un medio para favorecer la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción. Con este fin señala que es esencial tipificar como delito la corrupción de los funcionarios internacionales, así como también la de los funcionarios públicos extranjeros tanto en su forma activa como pasiva, a la vez que rechaza el carácter político de las prácticas corruptas, aunque en ellas estén involucrados agentes políticos, propone asociar las técnicas de represión de la corrupción a las de lavado de dinero, recomendando además que se arbitren las medidas conducentes a la especialización de los diferentes organismos y personas que intervienen contra ella, jueces, fiscales, cuerpos policiales, etc.

---

<sup>39</sup> Cfr. Consejo de Europa, *Council of Europe's Fight Against Corruption and Organized Crime*, Conference of European Ministers of Justice, Praga, 10 y 11 de junio de 1997.



El GMC define la corrupción como el soborno o cualquier otro comportamiento en relación a personas a las que se han confiado responsabilidades en el sector público o privado, que violan los derechos de los ciudadanos, en su calidad de funcionarios públicos, empleados privados, agentes independientes o cualquier otro tipo de relación y que tiene por objeto obtener ventajas indebidas de cualquier clase para sí o para otros.<sup>40</sup>

A diferencia de otros organismos internacionales como el de Naciones Unidas, no reconoce únicamente que se puede producir la corrupción a nivel público, si no también entre agentes privados y recomienda que el tipo de corrupción transnacional sea tomada en consideración en el momento de aunar esfuerzos pluriestatales para erradicar las prácticas corruptas.

En un estudio sobre la viabilidad de utilizar los instrumentos proporcionados por el derecho civil respecto de la compensación por daños para aplicarlos a los perjuicios causados por actos de corrupción, el GMC muestra su cautela; muchos factores le inducen a mantener esa actitud, problemas vinculados a la identificación de las víctimas en las acciones de corrupción, dificultades de prueba y de valoración de los daños, incertidumbres acerca de la ley aplicable, costes de los litigios, etc.

Respecto de la corrupción que se produce conexas al comercio internacional señala que hay que sumar al menos tres elementos adicionales que dificultan aun más cualquier tipo de remedio del que dispone el derecho civil. El primero es que los Estados que adopten medidas conducentes a la compensación por daños producidos por prácticas corruptas pueden temer perder parte de la cuota del mercado internacional y parte de las inversiones internacionales en beneficio de aquellos otros Estados que no asuman políticas similares. El segundo es que la deducción impositiva de los pagos ilícitos tolerados y fomentados en algunos casos en muchos Estados, puede tener una influencia directa en la competencia mercantil transnacional y por lo tanto, aquellos países que fomentan estas deducciones con el fin de favorecer la competitividad de sus empresas raramente

---

<sup>40</sup> Cfr. Consejo de Europa, GMC, *Working Group on Civil Law, Feasibility Study*, Estrasburgo, 4 de November de 1996, p. 10. Esta definición se convirtió en el artículo 1 del Proyecto del *Framework Convention Against Corruption*, Estrasburgo.

establecerán una legislación indemnizatoria o compensatoria por daños devenidos por prácticas corruptas en el comercio internacional. El tercero es que si una empresa o individuo perjudicado decide iniciar acciones contra el Estado cuyo funcionario actuó corruptamente por supuesto con falta de Ética y moral, el gobierno del Estado demandante podría invocar la inmunidad estatal, un ámbito donde los problemas jurídicos son muy complejos y de complicadísima solución por parte del derecho civil.<sup>41</sup>

No obstante las cautelas y precauciones, el GMC no excluye el uso del derecho civil como un arma en la lucha contra la corrupción, a pesar de las diferencias existentes en las legislaciones vigentes. Por ello, en el año de 1996, reafirmó la conveniencia de seguir clarificando tanto los problemas como los remedios pertinentes suministrados por el derecho civil con el fin de proponer una legislación civil homogénea que potenciara los esfuerzos internacionales en contra de ese fenómeno. En 1999, estos esfuerzos produjeron sus frutos bajo la forma de una convención civil sobre la corrupción.

Por otra parte en el proyecto de convención de noviembre de 1996, el GMC propuso que los Estados establezcan las medidas legales pertinentes para que las empresas no sean utilizadas como escudo para la comisión de delitos de corrupción y también que los Estados signatarios se comprometan a garantizar que su legislación fiscal y las autoridades encargadas de implementarla contribuyan a impedir y a castigar la corrupción de un modo efectivo y coordinado. El proyecto establece claramente además que en ningún caso se permitirá, legalmente o en la práctica, la deducción impositiva por pagos vinculados a las actividades corruptas. Este proyecto hace también referencia a una serie de medidas necesarias que los Estados deben garantizar para luchar contra la corrupción en general y que son aplicables a los supuestos de corrupción en el comercio internacional; tales como, la existencia de una prensa plural y libre, la existencia de organismos especializados, dotados de adecuados medios técnicos y humanos, etc.

---

<sup>41</sup> Cfr. Idem, capítulo Cuarto.

### **II.2.1.2. Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO).**

Además, también en virtud de las consideraciones adoptadas en la 19ª Conferencia de Ministros Europeos de Justicia, de los trabajos del GMC y del proyecto común entre la Comisión Europea –programa “Foro”- y el Consejo de Europa sobre la lucha contra la corrupción y el crimen organizado –proyecto “Pulpo”- y atendiendo a la resolución número uno sobre los vínculos entre la corrupción y el crimen organizado adoptada en la 21ª Conferencia de Ministros Europeos de Justicia (Praga, 1997) se decide la creación, en Estrasburgo, el 5 de mayo de 1998, del Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) para que todos los miembros participantes en pie de igualdad, contribuyan decisivamente y de manera dinámica a la lucha contra la corrupción.

Entre los objetivos más importantes del GRECO están el de realizar un estudio pormenorizado de la corrupción en los Estados que lo componen. Una vez finalizado el informe pertinente deberá proponer las medidas encaminadas a la mejora de los instrumentos jurídicos y una mejor capacitación en la lucha contra la corrupción. La constitución del GRECO ha de interpretarse como un esfuerzo adicional en el ámbito del Consejo de Europa para detener las prácticas corruptas que, como ya se ha señalado repetidamente, también ocurren en los países desarrollados.

Posteriormente, el 27 de enero de 1999, el Consejo de Europa adoptó la **Convención Penal sobre la corrupción** y el 4 de noviembre del mismo año la **Convención Civil sobre la corrupción**.

En la primera de las convenciones mencionadas, se establece que cada Estado parte deberá adoptar medidas legislativas que establezcan como delitos los sobornos activos y pasivos, de funcionarios públicos de otros Estados (artículo 5), de funcionarios de organizaciones internacionales (artículo 9), de miembros de cuerpos legislativos o ejecutivos de los Estados (artículo 6) y de miembros de asambleas parlamentarias internacionales (artículo 10).

Se establece además que cada parte signataria adoptará las medidas correspondientes para declarar los sobornos, activos y pasivos, en el sector privado que se produzcan en el transcurso de una actividad mercantil (artículos 7 y 8). Así mismo, la Convención establece medidas contra el lavado de dinero (artículo 13) y a favor de la cooperación entre los países (artículo 21). Al mismo tiempo, aboga por que los estados ofrezcan una protección efectiva y apropiada a quienes colaboran con la justicia (artículo 22) y no pongan obstáculos a la extradición de los sujetos corruptos (artículo 27).

La Convención Civil sobre la Corrupción, por otra parte, tiene por objeto permitir que aquellos que han sido perjudicados por un acto de corrupción puedan recibir una compensación o puedan hacer valer sus derechos y sus intereses (artículo 1).

Las posibles indemnizaciones a las que diera lugar un acto de corrupción podrían comprender tanto los daños patrimoniales sufridos como las ganancias dejadas de percibir y la compensación por daños extrapatrimoniales (artículo 3).

También establece que todas las partes involucradas en el acto de corrupción pueden ser declaradas solidariamente responsables (artículo 4) y se establece la responsabilidad del Estado cuyo funcionario causó un perjuicio al involucrarse en un acto de corrupción (artículo 5).

La convención también da un paso novedoso en la lucha contra la corrupción al posibilitar que los Estados parte, dentro de sus respectivos sistemas jurídicos, permitan que se declare la nulidad de los actos jurídicos objeto de un acto de corrupción. Se podrá demandar la nulidad del acto con independencia de las acciones indemnizatorias a las que diera lugar.

Naturalmente, se establece, al igual que otras convenciones, que los Estados deben favorecer la cooperación internacional (artículo 13) y realizar todas aquellas modificaciones legales pertinentes con el fin de favorecer también la obtención de pruebas (artículo 11). Igualmente se señala que el GRECO será el organismo que deberá hacer un seguimiento y comprobación de la implementación de estas dos convenciones.

Posiblemente el Consejo de Europa ha dado un paso más que otros organismos internacionales en la caracterización y en la posibilidad de luchar contra la corrupción. Sus estudios son más novedosos e invitan a una reflexión más amplia, en cuanto al problema de la falta de Ética y moral de los servidores públicos a nivel internacional.

### II.2.2. Unión Europea.

El Consejo de la Unión Europea, sobre la base de la letra "C", del apartado 2 del artículo 30 del Tratado de Ámsterdam, antiguo artículo "K" del Tratado de la Unión Europea, estableció el 26 de mayo de 1997, el **"Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción"** en los que estén implicados funcionarios de las comunidades europeas o de los Estados miembro de la Unión Europea. El Consejo, considerando de interés común la mejora de la cooperación judicial y teniendo en cuenta el proyecto del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las comunidades europeas, recomendó a los Estados miembro la adopción de dicho Convenio según sus normas constitucionales.

El Convenio distingue entre la corrupción **pasiva** y la **activa**. La primera es definida como el hecho intencionado de que un funcionario, directamente o por medio de terceros, solicite o recibe ventajas de cualquier naturaleza, para sí o para un tercero, o el hecho de aceptar tales promesas, por cumplir o abstenerse de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función. Correlativamente, por corrupción activa se entiende el hecho intencionado por parte de un particular de prometer dar ventaja a un funcionario de cualquier naturaleza, a cambio de un beneficio (artículos 2 y 39).

El convenio se dirige a potenciar la lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos, pero al mismo tiempo establece la responsabilidad penal de los jefes de empresas, en su artículo 6, en el se que dispone que cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para que los jefes de empresas o toda persona que ejerza poderes de decisión o de control de una empresa puedan ser declarados penalmente responsables en los casos de corrupción activa, si ella es

cometida por una persona sometida a su autoridad y actúa por cuenta de la empresa; esta disposición puede transformarse en una herramienta importantísima en el combate contra los sobornos transnacionales, aunque en este caso pueda afectar económicamente a los Estados miembro de la Unión Europea.

El Convenio establece además que al menos para los casos de corrupción más graves, los Estados miembros deberían establecer penas privativas de la libertad que puedan dar lugar a extradición; cuidándose así mismo de sancionar penalmente de forma eficaz, proporcionada y disuasoria la complicidad e instigación de los actos de corrupción anteriormente definidos (artículo 5).

La jurisdicción se establece de acuerdo a los principios de territorialidad, nacionalidad del supuesto delincuente y nacionalidad de la víctima (artículo 7) y se propugna una amplia colaboración entre los Estados signatarios en la investigación, en las diligencias judiciales y en la ejecución de la sanción impuesta (artículo 9).

A pesar de estos textos, en no pocos sectores se ha puesto de manifiesto la incapacidad de la Unión Europea para implementar medidas eficaces contra las conductas con falta de Ética y moral de los sujetos públicos transnacionales, esto se puede justificar por la falta de voluntad de los estados miembros, ya que muchas veces se ven afectados sus interés particulares.<sup>42</sup>

Es clara la necesidad de servidores públicos embestidos de una gran Ética y moral, que permitan el buen desarrollo de las medidas anticorrupción y por supuesto que no permitan su exterminio.

### II.2.3. Transparencia Internacional.

Transparencia internacional (TI), fundada en 1993, es la única organización no gubernamental, en el ámbito internacional, dedicada en exclusiva a realizar un

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

<sup>42</sup> Cfr. Zegarís B. y S. Ohri, *The Emergence of an International Enforcement Regime on Transnational Corruption in The Americas*, en *Law & Policy in International Business*, España, volumen 30, 1999, p77

seguimiento de la corrupción. Actualmente cuenta con más de 75 capítulos nacionales en todos los continentes.

Los capítulos y los contactos nacionales son organizaciones no-gubernamentales asociadas a TI, establecidas bajo las leyes del país en que operan. Son independientes y autónomas con respecto a sus programas y su financiación, pero se comprometen con los principios fundamentales que orientan el trabajo de TI: no investigar casos particulares, mantenerse independientes de la política partidaria y trabajar en coalición con diferentes sectores. Los capítulos nacionales conforman el corazón del movimiento global: son ellos quienes diseñan, promueven y hacen seguimiento a las estrategias contra la corrupción en sus países. Las organizaciones afiliadas a TI están comprometidas profundamente con la lucha contra la corrupción y su trabajo muestra que es posible avanzar en la superación del problema.

A través de sus capítulos en el mundo y su Secretariado Internacional, Transparencia Internacional, aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido. Esto solo se puede llevar a cabo con la participación honesta de sus integrantes ya que de lo contrario serían ociosas todas las medidas puestas en marcha para erradicar la corrupción.

Como ya mencione, TI no investiga ni expone casos individuales de corrupción, sino que hace énfasis en consolidar la integridad de los sistemas para prevenir y combatir más eficazmente el fenómeno.<sup>43</sup>

#### **II.2.3.1.Misión de Transparencia Internacional.**

La misión consiste en combatir la corrupción a través de la creación de una coalición global a fin de promover y fortalecer los Sistemas de Integridad a nivel nacional e internacional.

Con la voluntad de todos los países miembros, los cuales se comprometen a aplicar en sus respectivas naciones las medidas anticorrupción que en conjunto aprueban y que son necesarias para combatir este mal que distorsiona todo buen gobierno, dañando seriamente a la sociedad en general.

### **II.2.3.2.Fundamentos.**

La corrupción es uno de los mayores desafíos del mundo contemporáneo. La corrupción mina el buen gobierno, distorsiona esencialmente la política pública, conduce a una falsa inversión de los recursos y deteriora el sector privado y sus posibilidades de desarrollo, afectando muy especialmente a los más desfavorecidos.

Su control sólo se hace posible mediante una cooperación de un amplio espectro de copartícipes en la integridad del sistema, incluyendo como actores de especial relevancia al Estado, a la sociedad civil y al sector privado. El papel jugado por las instituciones internacionales es igualmente clave

### **II.2.3.3. Cómo cumple con su misión.**

Transparencia Internacional realiza coaliciones a nivel nacional, regional y global, las cuales abarcan al Estado, la sociedad civil y el sector privado, a fin de combatir la corrupción doméstica e internacional.

En el ámbito internacional, TI impulsa campañas de concientización sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas, el establecimiento de convenciones internacionales sobre la materia, alienta la adhesión a las mismas y luego observa la implementación de dichos acuerdos por parte de los gobiernos y empresas.

A nivel nacional, los capítulos de Transparencia Internacional actúan en la procuración de una mayor transparencia y la materialización del principio de rendición de cuentas. Con este fin, TI vigila el desempeño de algunas

---

<sup>43</sup> Cfr. <http://www.transparency.org/suveys/cpi>.



instituciones claves y ejerce presión para la adopción no-partidista de las reformas que sean necesarias.

También coordina y apoya a sus capítulos nacionales para implementar su misión; da asistencia en el diseño e implementación de sistemas de integridad efectivos; recoge, analiza y selecciona información y advierte al público sobre el impacto dañino de la corrupción en el desarrollo humano y económico. Sus capítulos nacionales están desarrollando, aplicando y evaluando herramientas de control ciudadano de la corrupción a fin de promover cambios estructurales.

#### **II.2.3.4. Principios en los cuales se fundamenta.**

Transparencia Internacional reconoce una responsabilidad compartida de los actores de diversas esferas en la corrupción y pone su énfasis en la prevención y en la reforma de los sistemas no exponiendo casos individuales. TI considera que el movimiento contra la corrupción es global y trasciende los sistemas social, político, económico y cultural. Internamente, TI observa los principios de participación, descentralización, diversidad, responsabilidad y transparencia. TI no es políticamente partidista y reconoce que existen razones tanto prácticas como éticas para contener la corrupción.<sup>44</sup>

#### **II.2.3.5. Transparencia Internacional en Europa.**

Transparencia Internacional asegura que las conductas antimorales y con falta de Ética de los servidores públicos reflejadas en la corrupción constituyen una peligrosa tendencia que corroe la democracia. La actual ola de escándalos de corrupción en Europa no se debe a la búsquedas del enriquecimiento personal sino que pretende influir en legisladores y partidos políticos, según Peter Eigen, presidente del Consejo de TI, con sede en Berlín.<sup>45</sup>

En Alemania, por ejemplo, el ex jefe de gobierno Helmut Kohl se vió obligado a renunciar a la presidencia honoraria de la Unión Demócrata Cristiana por un

---

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> [http://www.lanación.com.ar/03/01/23/dp\\_4683224.asp](http://www.lanación.com.ar/03/01/23/dp_4683224.asp).

escándalo de financiamiento ilícito al partido que sacudió la estructura política del país hasta sus cimientos.

Eigen dijo que esto era una clara evidencia de que la corrupción política al más alto nivel estaba originando una creciente desilusión sobre el proceso democrático. "En muchas democracias jóvenes es todavía más amenazante. Debemos frenar esa tendencia", afirmó.<sup>46</sup>

Como paso concreto, TI urge a las naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que incluye entre sus 29 integrantes a los países industrializados, que prohíban los pagos de sobornos a partidos políticos extranjeros. En su opinión, la **"Convención de la OCDE sobre la lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos en Transacciones Internacionales de Negocios"** no prohíbe por completo el pago de fondos "negros" a partidos políticos y funcionarios.

La OCDE, con sede en París, reúne a países que "comparten los principios de la economía de mercado, la democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos".<sup>47</sup>

Los 20 miembros originales de la OCDE son países occidentales de Europa y América del Norte, seguidos por Japón, Australia, Nueva Zelanda y Finlandia. Los últimos en unirse al grupo son México, República Checa, Hungría, Polonia y Corea del Sur.

Eigen recordó que en una reunión internacional de personalidades realizada en la ciudad italiana de Florencia en el año de 2004, manifestó un fuerte apoyo a la acción de la OCDE. Entre los 28 participantes de nueve países figuraron empresarios, instituciones públicas y grupos de la sociedad civil.

TI pretende una acción más decidida en la OCDE sobre la base de una serie de medidas recomendadas por expertos internacionales en la reunión en Florencia.

---

<sup>46</sup> Idem.  
<sup>47</sup> Idem.

Esas iniciativas exigen que la organización asegure que los sobornos a partidos políticos y funcionarios estén realmente prohibidos.

La prohibición abarcaría también al pago de comisiones ilegales para obtener o mantener negocios u otras ventajas impropias, así como la represión del soborno a funcionarios públicos extranjeros.

Los participantes de la reunión de Florencia también urgieron a los gobiernos a adoptar una acción eficaz para implementar esa prohibición de un modo acorde con sus sistemas legales.

En algunos países, esas medidas incluyen la prohibición contra el tráfico de influencias, como contempla la Convención Europea de Legislación Penal contra la Corrupción.

Para lograr mayor transparencia, los partidos políticos en países signatarios de la convención de la OCDE deberán hacer informes sobre contribuciones y gastos. Las corporaciones también estarán obligadas a hacer públicos sus aportes a las organizaciones políticas.

La reunión consideró que el desarrollo de mecanismos eficaces para combatir el soborno en el sector privado era de máxima urgencia. Medidas en esa área significarán también una eventual contención de ciertos aspectos de la corrupción en la esfera política.

La convención anticorrupción de la OCDE ya ha sido ratificada por 24 países que concentran gran parte de las exportaciones mundiales. Eigen dijo que lograr la adhesión de más países es una tarea prioritaria de TI.

#### **II.2.3.6. Transparencia Internacional en Latinoamérica y en el Caribe.**

La red de Transparencia Internacional en Latinoamérica y el Caribe (TILAC) actualmente está conformada por catorce organizaciones de la sociedad civil.

Diez de ellas están acreditadas como capítulos nacionales de TI, dos se consideran capítulos nacionales en formación, y otras dos son designadas como contactos Nacionales.

Las organizaciones que forman parte de la red de TILAC son: Argentina (Poder Ciudadano); Brasil (Transparencia Brasil); Chile (Chile Transparente); Colombia (Transparencia por Colombia); Costa Rica (Transparencia Internacional Costa Rica); Ecuador (Corporación Latinoamericana para el Desarrollo); Guatemala (Acción Ciudadana); México (Transparencia Mexicana); Nicaragua (Ética y Transparencia); Panamá (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana); Paraguay (Transparencia Paraguay); Perú (Proética); Uruguay (Uruguay Transparente) y Venezuela (Transparencia Venezuela).

Transparencia Mexicana es un resultado de la voluntad de los mexicanos por controlar de alguna manera la gran corrupción que existe en la nación, aunque para ser honestos sabemos que hace falta más que la simple voluntad, es necesario aplicar una serie de medidas eficaces que permitan primero controlar este mal, posteriormente se pueda prevenir y en un futuro se erradique por completo.

#### **II.2.3.7. Instituciones más corruptas.**

En todo el mundo, el público percibe a los partidos políticos como las instituciones más afectadas por la corrupción, según el Barómetro Global de la Corrupción 2004, publicado hoy por Transparencia Internacional (TI), para conmemorar el Día Internacional Contra la Corrupción de Naciones Unidas. Como líder en la lucha contra la corrupción en todo el mundo señala que en 36 de los 62 países encuestados, el público consideró a los partidos políticos como las instituciones más afectadas por la corrupción. En una escala de 1 para las instituciones libres de corrupción y 5 para las más corruptas, los partidos son los peores calificados del mundo, con una puntuación media de 4.0. En Ecuador, seguido por Argentina, India y Perú la calificación ha sido incluso más alta.<sup>48</sup>

Asimismo, el público calificó a la corrupción política como un problema serio y manifestó que la corrupción afectaba más a la vida política en su país que a las empresas y a la vida privada. Después de los partidos políticos, las otras instituciones más corruptas del mundo resultaron ser los parlamentos, la policía y el poder judicial, según esta nueva edición de la encuesta de opinión de TI. El informe, que incluye a más de 50,000 encuestados del público en general en 64 países, fue realizado por *Gallup International*, quien, por encargo de TI incluyó determinadas preguntas en su encuesta de la voz de la gente, realizada entre junio y septiembre de 2004. "Es hora de aprovechar la cooperación internacional para implementar una política de tolerancia cero para la corrupción política, y así terminar con prácticas en las que los políticos violan las leyes – robándoles a los ciudadanos comunes sus aspiraciones a una mejor forma de vida y escondiéndose detrás de su inmunidad parlamentaria," dijo el miembro de la Junta Directiva de TI y Presidente de TI Camerún, Akere Muna, en un discurso en París en el año de 2004. "Los partidos políticos y sus candidatos para las elecciones son depositarios de las esperanzas de las personas que los votan y que les confían el poder. Los líderes políticos no deben abusar de esa confianza, poniéndose al servicio de intereses corruptos o egoístas una vez en el poder", dice Akere Muna.<sup>49</sup>

En todo el mundo, durante la celebración del Primer Día Mundial Contra la Corrupción establecido por Naciones Unidas, los capítulos nacionales de TI presionarán a los gobiernos y parlamentos para que ratifiquen la Convención de Naciones Unidas, que necesita 30 firmas para entrar en vigencia, de las que ya ha obtenido 12. La Convención de Naciones Unidas facilitará tanto la recuperación de los activos robados por los políticos y su devolución a los afectados que correspondan. También facilitará la extradición de los líderes corruptos que buscan asilo en el extranjero.

El Barómetro de ese año reveló que el público sigue siendo pesimista, uno de cada cinco cree que la corrupción aumentará en los próximos tres años. "Todavía tenemos motivos de esperanza, es obvio que el público conoce el problema y

---

<sup>48</sup> Cfr. El Universal, *Van partidos y policías como más corruptos*, México, 10 de diciembre de 2004, p. A20

<sup>49</sup> Cfr. <http://www.transparency.org/suveys/cpi>.

quiere ver un cambio", dice Akara Muna. "El Día Contra la Corrupción ofrece una oportunidad y un desafío a aquellos en el poder para cortar los lazos de la corrupción y, al mismo tiempo, involucrarse con los ciudadanos para solicitar apoyo en la toma de medidas en el combate de la corrupción, para limpiar la vida política", subrayó Muna.<sup>50</sup>

En cinco de los países encuestados (Camerún, Kenia, Lituania, Moldavia y Nigeria), al menos una de cada tres personas dijo que ellos u otros miembros de sus hogares habían pagado un soborno en los últimos 12 meses. El Barómetro Global de la Corrupción de 2004 también indica que la corrupción afecta sobre todo a los sectores más pobres. La mitad de los encuestados con bajos ingresos cree que los actos de corrupción menores resultaban un gran problema, mientras que el 38% de los encuestados con altos ingresos también lo creen. Los pobres son los más afectados por la corrupción en sus vidas personales y familiares.

La elección de los partidos políticos como las instituciones más corruptas también confirma los hallazgos del Barómetro Global de la Corrupción del año pasado. Sobre estos resultados, Cobus de Swardt, Director de Programas Globales de TI, dijo: "Los partidos políticos son el campo de entrenamiento para la mayoría de los líderes gubernamentales y parlamentarios. Las leyes nacionales deberían prohibir a los partidos políticos y a sus candidatos a que acepten donaciones de fuentes dudosas, así como también obligarlos a revelar sus fuentes de financiamiento. Los partidos políticos deben tomar las medidas necesarias para erradicar la corrupción e incrementar la transparencia, mediante la selección justa de candidatos, campañas electorales limpias, con fuentes de financiamiento conocidas, no corruptas."<sup>51</sup>

"La corrupción priva a los países de su potencial," dice Eigen. "Como muestra el Índice de Percepción de Corrupción 2004, los países productores de petróleo Angola, Azerbaijón, Chad, Ecuador, Indonesia, Irán, Irak, Kazajstán, Libia, Nigeria, Rusia, Sudán, Venezuela y Yemen tienen puntuaciones extremadamente bajas. En estos países, las contrataciones públicas en el sector del petróleo

---

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Idem.

mueven cantidades de fondos que acaban en los bolsillos de ejecutivos del petróleo occidentales, intermediarios y funcionarios locales.”<sup>52</sup>

Transparencia Internacional insta a los gobiernos occidentales a obligar a sus empresas petroleras a publicar lo que pagan en honorarios, regalías y otros pagos a gobiernos y empresas petroleras locales. “El acceso a esta información vital minimizaría las oportunidades de esconder el pago de sobornos para ganar las licitaciones del petróleo, práctica que ha asolado a la industria del petróleo en las economías en transición y de post-guerra,” señala Eigen.

Según la Vice-presidente de TI Rosa Inés Ospina Robledo en todo el mundo, los donantes internacionales y los gobiernos nacionales deben hacer más para asegurar la transparencia en las contrataciones públicas, exigiendo la inclusión de cláusulas anti-soborno en todos los grandes proyectos, dijo en Bogotá, Colombia; también señaló que hoy en día se necesitan sanciones contra aquellas empresas en las que se hayan comprobado casos de soborno y que deberían incluir la terminación de contratos y la inclusión en listas negras para futuras licitaciones.

Las licitaciones deben incluir criterios de adjudicación objetivos y divulgación pública de todo el proceso. La utilización del mecanismo de la contratación directa y otras excepciones a las normas de contratación deben mantenerse al mínimo, explicarse y registrarse, dado que las licitaciones limitadas y las contrataciones directas son más propensas a la manipulación y corrupción. Las agencias de control independientes y la sociedad civil deberían monitorear las compras públicas.

Por lo tanto, las empresas de países de la OCDE deben cumplir sus obligaciones según la Convención Anti-Soborno de la OCDE y dejar de pagar sobornos dentro y fuera del país y con los avances en la divulgación de leyes anti-soborno, gobernabilidad corporativa y códigos de ética, los gerentes no tienen excusa para seguir pagando sobornos. El Índice de Percepción de la Corrupción es un índice de índices que refleja la percepción de empresarios y analistas de países, sean residentes o no. El índice de este año se basa en 18 encuestas proporcionadas a

---

<sup>52</sup> Idem.

Transparencia Internacional entre 2002 y 2004, realizadas por 12 instituciones independientes.

#### **II.2.3.8. Los países transparentes.**

Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Islandia y Singapur son los cinco países que encabezan, en ese orden, la lista de los países más transparentes, elaborado por Transparencia Internacional.

Estas naciones son, según la organización no gubernamental, las que registran el nivel más bajo de corrupción. A ellas las siguen: Suecia, Canadá, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Australia, Noruega y Suiza.

Los Estados Unidos se encuentran en el puesto 16, Italia, en el 31, y España, en el 22. En una mejor posición que Argentina, que ocupa el puesto número 70, figuran países como Colombia, Perú, México, Croacia y Uzbekistán.

El país de América del Sur mejor posicionado es Chile. Está en la posición número 17, y el peor, Paraguay, en el antepenúltimo puesto -número 100 del total.

Los últimos lugares los ocupan Angola, Madagascar, Paraguay, Nigeria y Bangladesh.

El índice, que se publica anualmente en Londres, refleja los niveles de corrupción en el sector público tal como es percibida por empresarios, analistas y ciudadanos de 102 países. Es lo que se denomina técnicamente como "encuesta de encuestas", y tiene reconocimiento internacional

Una vez que analizamos esta organismo mundial de lucha contra la corrupción nos damos cuenta que es clara la necesidad de un órgano internacional que vaya mas allá de únicamente señalar las conductas con falta de Ética por parte de los sujetos del derecho internacional, el cual debe de estar investido de facultades especiales que permitan sancionar de una manera eficaz a dichos sujetos públicos.



## **II.2.4. España.**

Conocida comúnmente en México como la madre patria es una nación que llegó a ser una de las más poderosas del mundo, sin saber mantener esa jerarquía o más bien para ser más precisos fue una consecuencia de los vicios de sus gobernantes, quienes se encargaron de acabar con las riquezas adquiridas en las conquistas coloniales, sin preocuparse por acrecentarlas, aunque esas riquezas sólo eran disfrutadas por unos cuantos, en virtud de la marcada diferencia de clases sociales que imperaba en España.

Creo que es importante remontarme un poco en la historia de España, ya que considero necesario evidenciar ciertas etapas de la vida de este país, donde se ve claramente la falta de Ética y moral por parte de los servidores públicos españoles.

### **II.2.4.1. La conquista y colonia.**

En los períodos de la Conquista y Colonia, con muy pocas excepciones llegó a México lo mejor de la cultura española, además de que la Corona Española prohibió el intercambio de ideas y productos con los demás pueblos europeos. Por ello el desarrollo que logró Occidente a lo largo de tres siglos que duró la Colonia, no pudo ser compartido por los españoles, criollos y mestizos, y por supuesto que menos los indios, a quienes los mantuvieron en un estatus de vencidos de guerra y representantes de las fuerzas demoníacas; por lo que su cultura estaba totalmente proscrita.

Lo que en el siglo XIX fue la nación mexicana, se fue formando durante los tres siglos anteriores; la autoridad, las instituciones y las leyes ejercidas por los peninsulares europeos, se desarrollaban en muchos aspectos con una carencia de legitimidad moral. Las leyes de La Nueva España, no eran las mismas que las de España. Lo mismo sucedía con las autoridades e instituciones.

En España el Rey era designio divino y su representación en la tierra (en el siglo XVI el concepto de la divinidad era muy diferente al actual). Si en España la

autoridad divina la encarnaba el Rey, en la Nueva España, la autoridad la usufructuaba un amigo del Rey.

En España la institución de gobierno fueron las Cortes, en la Nueva España era el Consejo de Indias. En España se tenían leyes diferentes que en América, en la Nueva España había leyes especiales para los indios y leyes para los colonizadores. De modo que quienes ejercían la autoridad, desde las instituciones, a través de las leyes en la Nueva España, casi siempre lo hicieron en beneficio de sus intereses personales, con muy escasa supervisión (en aquella época, el tiempo y las distancias, eran enormes). Los medios de comunicación tardaban meses y en ocasiones años y los costos de la información resultaban extremadamente altos. La administración y burocracia real eran bastante ineficientes e ineficaces, por lo que la Corona Española jamás pudo gobernar y administrar a la Nueva España, como fue el deseo de sus Reyes.

De lo anterior resulta que la Corona Española a lo largo de los 289 años que duró su mandato sobre la llamada Nueva España, no logró exportar e implementar en sus territorios colonizados, las estructuras morales y éticas, que tenían vigencia en la península. La Corona trató de hacerlo primero con los conquistadores, después con las "Audiencias" y posteriormente con el Virreinato. Pero existía un océano de por medio, la ambición y la corrupción de sus designados para llevar a cabo sus mandatos; desde Hernán Cortés (quien llegó a México, prófugo de la ley de Cuba), hasta el último Virrey la frase célebre de las leyes que llegaban de la península era "*se acata, pero no se cumple*".<sup>53</sup>

Por otra parte, debemos considerar que España tenía sus propios problemas, que más tarde la llevaron a perder tanto el control de sus colonias, como su propio liderazgo en el continente europeo. En todo caso, para La Corona Española, lo importante era el arribo a sus arcas reales de los grandes cargamentos de oro, plata y grana cochinilla. La misma corrupción iniciada por los colonizadores a la larga, impidió que la Nueva España se convirtiera en elemento que potenciara verdaderamente la riqueza y expansión del poderío español.

Por lo anterior, creo que la nueva civilización que surgiría en la Nueva España años después, careció de una sólida base moral y ética. En principio, porque la conquista de México fue una invasión injustificada y un fragante despojo y porque los propios españoles, desde Hernán Cortés, usaron la ley, la autoridad y las instituciones para su beneficio personal.

Los indígenas, en la conquista y a través de la colonia, se alejaron todavía más de sus milenarias normas y conocimientos. El suponer que los españoles eran los enviados de Quetzalcóatl (Cortés al principio de la invasión, dijo a los indígenas que Quetzalcóatl era el Rey de España y que él, era su capitán), por lo que algunos de ellos combatieron a su lado y asumieron la cristianización y la cultura occidental, como un mandato divino de Quetzalcóatl.

#### **II.2.4.1.1. Diferencia de clases.**

Al final de cuentas, podemos suponer que tanto los españoles y los criollos por una parte, como los mestizos y los indígenas por la otra, crearon las bases sociales y culturales del futuro país, que surgirá en el siglo XIX, con una situación de ausencia de los elementos y valores más trascendentes de ambas culturas. Unos corrompieron sus milenarias bases éticas y morales, y los otros corrompieron la oportunidad de desarrollar una "*Nueva España*" que fuera la vanguardia del pensamiento renacentista y la clausura del pensamiento medieval europeo. En los dos casos, el afán de poder de los aztecas primero y el de los conquistadores europeos después, con la ambición y la codicia, fueron el caldo de cultivo en donde surgió la corrupción.

La miserable situación en que vivieron los indígenas derrotados, puso de relieve la miseria de los valores que trajeron los invasores y colonizadores de España. Desde ésta perspectiva no hubo vencedores. Se trató de negar la cultura indígena y no se pudo transplantar la cultura española, quedando la corrupción de ambas partes como el material con que se construirían los cimientos de la futura nación.

---

<sup>53</sup> Cfr. Marín, Guillermo, *La Corrupción en México*, Artesanías Típicas, México, 2000, p.34

De esta manera, surge el movimiento de independencia en México. Nacido de las injustas relaciones de poder político y económico que se daban, no con los pueblos indígenas, quienes asumían su mísera condición de una manera estoica, como resultado de los problemas emanados desde la partida de Quetzalcóatl y las transgresiones que sufrió su filosofía por muchos siglos, hasta la llegada de los españoles y el "error histórico" de confundir a sus invasores, con el mítico personaje. El movimiento de independencia surge por la necesidad de justicia de los criollos y mestizos, quienes en el sistema colonial, tenían muy limitada su cuota de poder político y económico. Cansados de las injusticias y corrupción de los peninsulares que ejercían el poder en la Nueva España, los criollos y mestizos levantaron en rebelión a los indígenas, pues ellos no tenían el número de hombres suficientes para enfrentarse al ejército colonial, que había ya sofocado fácilmente varios intentos de rebelión.

Los insurgentes fueron encabezados por el cura Miguel Hidalgo, como elemento capaz de alzar a los indígenas, que en el infierno de la colonia, tenían en algún sector de la Iglesia sus guías morales y defensores. Los pueblos indios desde el inicio de la colonia, se habían refugiado en su ancestral misticismo, para huir de la dramática realidad, donde el sincretismo religioso fue un elemento que les permitió asirse al nuevo mundo hostil y adverso que los españoles les impusieron.

De esta manera se inicia la segunda "explosión social" y los pueblos indígenas comienzan una nueva lucha, ayer dirigida por los conquistadores en contra de los aztecas transgresores de la norma de Quetzalcóatl; ahora encabezada por los criollos y mestizos, dirigida en contra de los españoles peninsulares. Los criollos al inicio del movimiento insurgente, sólo pedían independizarse de la autoridad virreinal, encamada en los peninsulares, pero manteniendo la subordinación a la Corona Española. El objetivo fundamental era quitarle los privilegios y prerrogativas que tenían los peninsulares, en la administración pública, el clero y el ejército, y que se traducían en el control político y económico de la Nueva España, pero sin romper con España.

Los criollos trataron de hacer lo mismo que hizo Hernán Cortés con Diego Velázquez; esto es, independizarse de la autoridad de Cuba e inmediatamente iniciar trato directo con la Corona Española.

Para 1810, Napoleón Bonaparte tenía invadida España y los reyes españoles eran prisioneros de los franceses, gobernando España el hermano de Napoleón. Por su parte los ingleses, enemigos acérrimos de Napoleón, no permitían a través de su poderosa armada, que las naves francesas se apoderaran de las riquezas de las colonias españolas.

Los criollos trataron de usar esta coyuntura, para liberarse de los peninsulares. Pretendían una supuesta independencia de España, mientras los Reyes estuvieran prisioneros de Napoleón y cuando España expulsara a los franceses, los criollos regresarían al seno de la Corona Española, pero con todo el poder que les habrían quitado a los peninsulares.

Los colonizadores españoles, a diferencia de los ingleses en Norteamérica, nunca se propusieron crear una nación o un reino. América fue un lugar para enriquecerse, a costa de los indígenas y en muchos de los casos en contra de las leyes y autoridades que la corona había establecido en la Nueva España. Esto propició como ya lo hemos dicho, un clima de corrupción generado por los propios españoles.

De esta manera creo que si los propios españoles corrompían las leyes, las instituciones y las autoridades, los indígenas en ese proceso de adaptación a largo plazo, encontraron en la corrupción el medio que les permitía de alguna manera mantener su continuidad y permanencia. Así, podríamos suponer que el sincretismo cultural, tuvo en algunos casos a la corrupción como elemento reactivo.

La religión podría ser un ejemplo. En principio la condición fundamental para realizar los descubrimientos, conquista y colonización era la de ganar almas para la religión católica, esto fue el argumento moral que permitía el proceso de depredación y explotación. En la práctica, los conquistadores y los encomenderos

fueron los que iniciaron la corrupción en "La Nueva España". El propio Hernán Cortés mandó asesinar a Fray Juan de Tecto, sacerdote que envió el rey de España y que trató de proteger a Cuauhtémoc, motivo por el cual fue ejecutado. Fueron muchos los conflictos que tuvo la iglesia en América en contra de las autoridades y colonizadores por la corrupción del sustento moral de la colonización. A los españoles lo que les interesaba era que los indígenas les produjeran riquezas, no importando los medios, fueron estos la práctica de sus antiguas creencias, en un acuerdo no escrito, para que a cambio los indios trabajaran para la prosperidad del español.

Otro caso puede ser el fenómeno del propio mestizaje sanguíneo. En efecto, los colonizadores hasta entrada la colonia trajeron a sus mujeres a vivir a la Nueva España, es decir, México era un lugar transitorio para enriquecerse y regresar a "la civilización". En aquellos tiempos los indígenas eran considerados como animales y la supuesta superioridad de la raza blanca estaba fuera de cualquier duda. Si esto fue así, entonces debemos entender el mestizaje como una corrupción de la "raza" desde la óptica hispánica. En el siglo XVI los españoles consideraban a los indígenas como animales, carentes de alma. Uno de los Diez Mandamientos señala el "no fornicarás", lo que implica no tener relaciones sexuales con animales. Los españoles al "fornicar" transgredían un mandamiento, iniciando desde los primeros días de la invasión el mestizaje. Por el contrario, los colonizadores ingleses y franceses, no se mezclaron con los indígenas de Norteamérica y los mestizos eran sumamente rechazados, marginándolos de la cultura blanca y obligados a permanecer en las comunidades indígenas.

La obsesión de la riqueza a toda costa, propició la corrupción de los cimientos y las estructuras de la Nueva España. Ante esta situación, los pueblos indígenas vieron en la corrupción una manera de mantener de alguna forma sus tradiciones y costumbres, y por la otra de literalmente sobrevivir.

A través del tiempo la corrupción en las leyes, instituciones y autoridades coloniales, debilitó e hizo de alguna manera ineficaz el gobierno de la corona española; estas fugas de autoridad, concesiones, sobornos, ineficiencias de las instituciones e ineficacia de sus leyes, permitieron que nunca se lograra hacer de

Mesoamérica la soñada "Nueva España". De esta manera, si por una parte se trató de destruir la cultura de los indios vencidos, la corrupción de los propios españoles y su sistema colonial lo impidió. Por la corrupción no se logró estructurar y operar eficazmente el proyecto colonizador, en el que estaban condenados a desaparecer los pueblos indios; tal como sucedió en Estados Unidos, Argentina o Uruguay.

#### **II.2.4.2. El caciquismo.**

En España el caciquismo podría considerarse resultado transitorio de un intento sano y en sí mismo plausible del designio a que respondía la Constitución de 1876, diseñada por Canovas para implantar en España la democracia liberal, creando en su suelo las correspondientes instituciones como instrumentos de concordia civil después de guerras tan sangrientas y como condición para que el país se transformara en una nación moderna.

El parlamento de la monarquía estaba compuesto por dos partidos de turno, la mayoría eran los llamados diputados "cuneros", jóvenes de la clase media, abogados ambiciosos que deseaban hacer carrera política y que debían su posición al contubernio de aquellos partidos con los caciques locales, dueños de los votos de su distrito, estos caciques detentaban la autoridad verdadera ante un cuerpo electoral desentendido de Madrid y por eso tenían en el bolsillo las actas de diputados; eran el eslabón entre el agro feudal y un Estado organizado según el modelo de las democracias liberales.<sup>54</sup>

De hecho la europeización de España por la que tanto se había clamado, estaba conseguida ya, y se logró dentro de la tónica de tolerancia establecida por el régimen. En el orden económico, el desarrollo industrial, muy favorecido por la neutralidad durante la primera Guerra Mundial, había alterado sustancialmente la estructura básica del país. El partido socialista se había convertido en una fuerza política "europea" de enorme potencialidad estabilizadora, en relación estrecha con una burguesía profesional e intelectual cuyo nivel podía medirse con el de sus análogas en cualquier otro país. La cátedra, la prensa, la literatura, las formas de

vida social, todo declaraba una vitalidad, un dinamismo interno donde se integraban en contraposición funcional tendencias que, al parecer irreconciliables, pugnaban convulsivamente antes de la restauración. Entonces el tradicionalismo se consideraba como antiguallas de chiflados, también se ridiculizaban los remanentes del republicanismo histórico y sus caducas ideologías. Una España nueva, moderna, europea, se alzaba, exigiendo que las ficciones del régimen se hicieran realidades.

Sin embargo, el proceso de ampliación y efectivización de la democracia representativa quedó interrumpido en 1923 con el golpe de Estado que promovió el rey. Esta decisión insensata de quien ocupaba el trono, decisión fundada en su temor de ver ventiladas sus previas manipulaciones ilegítimas en el hemiciclo de su parlamento, pero de cara a una opinión pública que exigía responsabilidades, frustró las perspectivas de que ese régimen fuera renovado y se confirmara la "nacionalización" de la monarquía; al frustrarlas, la suerte de ésta quedó sellada.

Posteriormente, en los años de 1931 a 1936 sucedieron una serie de acontecimientos que llevaron en un modo inexorable a la catástrofe social que en efecto se tradujo en la guerra civil de España. Durante ese lapso habían tenido lugar varias insurrecciones contra el poder público, cuyos titulares (de izquierda o de derecha) dominaron la situación invariablemente: la sublevación de Sanjurjo en 1932; la anarquista de Andalucía en 1933; la huelga revolucionaria de Asturias en 1934 y el alzamiento de 1936 con la intervención extranjera que alimentándolo, lo convirtió en una guerra civil prolongada por casi tres años.

El resultado fue un régimen político fundado sobre la distinción de vencedores y vencidos, unos con plenitud de poder, y los otros apenas tolerados, sometidos a la más abusiva explotación. Claramente señaló Dionisio Ridruejo: La guerra fue liquidada mediante una represión de volumen incalculable... Los supervivientes de aquella desmesurada represión, los que sufrieron penas de prisión o mediadas de depuración administrativa o profesional, quedaron en situación legal y social disminuida. Lo cual significaba que a su vez, los otros, los legales, gozaban de situación legal y social privilegiada. Ello quiere decir que a pesar de las

---

<sup>54</sup> Cfr. Ayala, Francisco, *España a la fecha*, Tecnos, Madrid, 1977, p. 91



numerosas excepciones impuestas por la negligencia del ambiente (sic) y la acomodación, la participación real entre vencedores y vencidos sigue estando vigente".<sup>55</sup>

En cuanto a la guerra civil había sido una guerra social, la explotación de los vencidos se ejerció sobre la clase obrera en general. Quizás el único botín que obtuvo la clase media fue el ver satisfecha al menos su lucha obrera, pues no hay duda de que a ésta volvió en efecto a ponerse en su sitio, aunque se le redujo a un nivel de miseria económica, de impotencia política y de inferioridad social.

Pero donde la distinción entre vencedores y vencidos, y la explotación de éstos por aquellos, se hizo más ostensible fue en el cuerpo de la propia clase media, puesto que, dada la ambigüedad de su posición social y de sus intereses económicos, el conflicto ideológico se había delineado en su seno con trazos más netos. Dentro de un mismo sector, de una misma familia, se discriminaba entre buenos y malos, y cuando éstos, los *rojos*, habían escapado al asesinato más o menos legalizado, cuando habían salido por fin de la prisión y no quedaba ya ninguna cuenta concreta por saldar, exonerados de toda culpa que no fuera su pecado original, todavía se encontraban reducidos a la condición de parias a quienes sólo se les permitía, y eso como un favor, trabajar en actividades privadas mediante retribuciones mínimas.

Aparte toda consideración de principio, cualquiera que conozca la realidad española sabe el alcance de dicha exclusión. Muy desde antes de la guerra civil y pudiera decirse desde siempre, la clase media española dependía en gran medida de las administraciones públicas; era en mucha parte una clase burocrática.

Es cierto que España había entrado en la necesidad de un reajuste político, si no en las instituciones, en las actitudes del poder público, se imponía como inaplazable. La provocación falangista estaba teniendo éxito; los obreros contestaban al atentado con el atentado, y como respuesta al desafío totalitario cundía también entre sus filas, con orientación totalitaria, el revolucionarismo cuyo

---

<sup>55</sup> Idem, p. 92

primer conato fue aplastado en octubre de 1934. Cuando estalló la rebelión de 1936, se dejaba sentir imperiosamente la urgencia de un gobierno fuerte, que mantuviera con energía el orden público frente a cualquiera que lo perturbase. La rebelión misma, si alguna justificación podía invocar, era esa negligencia de que los titulares del poder legal estaban haciéndose culpables. Subyugada esa rebelión, como lo hubiese sido sin la intervención extranjera no hay duda de que al día siguiente, hubiera tenido que formarse un gobierno dispuesto a mantener su autoridad pacificando al país. Por supuesto, mantener la autoridad no equivale a aplicar criterios de brutalidad implacable.

Al término de la dictadura militar del general Francisco Franco en el año de 1975, España seguía encontrándose, como en 1923, en período constituyente, con la diferencia de que ahora la Constitución tendría que ser republicana. Esto significaba, ni más ni menos, la plena y resuelta incorporación política de la sociedad española; esto quería decir que la anhelada democracia se hacía efectiva.

#### **II.2.4.3. Manifestaciones de corrupción en España en los últimos años.**

Son múltiples las manifestaciones de corrupción, si bien podemos sintetizar y explicar las más comunes. Por ejemplo, en España, existían en la época del gobierno socialista (1982-1986), 340 altos cargos de la administración que se repartían entre los consejos de administración de las mayores empresas públicas; en el peor de los casos esto les suponía un millón de pesetas más al año, además de su sueldo de funcionario y, en algunos casos, este mínimo anual era de más de 12 millones, como es el caso de Rafael Cortés Elvira, Presidente del Consejo Superior de Deportes (Aviaco, Transmediterránea), Santos Castro Fernández, Subministro de Agricultura (Telefónica, Grupo INI, Tabacalera, Bazán), Carlos Westendorp, Ministro, en funciones, de Exteriores (Telefónica, INH) o Antonio Zabalza, Director del Gabinete de Presidencia del Gobierno (Grupo INI, INH).<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Cfr. Ordóñez Goncalves, Luis, *los Paraísos Fiscales*, en La Revista de Debates y Pensamiento Creativo, España, 2005, p. 12

#### **II.2.4.3.1. Fraudes a la seguridad social.**

El diseño de la seguridad social descansa sobre un triple mecanismo: prestaciones contributivas, en función de la cotización previa; prestaciones no contributivas para quienes carecen de derecho a las contributivas y se encuentran en situación de necesidad, y prestaciones complementarias, de libre aseguramiento.

Dentro de las prestaciones contributivas, algunos de los abusos en la adquisición y conservación de los derechos consisten en:

- a) Permanecer en situación de incapacidad temporal por accidente o enfermedad después de la curación, compatibilizando la percepción de la prestación con los ingresos derivados de trabajo por cuenta propia o ajena.
- b) Pensionistas jubilados que permanecen en activo o que reanudan el trabajo sin notificarlo, tanto a efectos de pago de cuotas y de suspensión de la prestación de jubilación.
- c) Falsas situaciones de dependencia económica en ciertos casos de pensiones de supervivencia: obtención de prestaciones farmacéuticas eludiendo el pago establecido mediante el recurso a la cartilla de familiares pensionistas.

En cuanto a las pensiones no contributivas, el fraude básico consiste en:

- a) La ocultación de rentas o el falseamiento de datos económicos para así cumplir el requisito de insuficiencia de recursos.
- b) También existe la modificación, a conveniencia, del número y calidad de los familiares que integran la unidad económica de convivencia sobre los que se computan los ingresos, mediante empadronamientos y declaraciones de convivencia falsos.

En relación con el fraude en las prestaciones complementarias, éste puede adoptar las siguientes modalidades: omisión de la inscripción de la empresa o el alta del trabajador; falta total o parcial de la cotización; obtención fraudulenta de beneficios mediante la utilización abusiva de las bonificaciones y compensaciones legalmente establecidas; falseamiento de las obligaciones formales que instrumentan la cotización, etc.

#### **II.2.4.3.2. Fraude en el desempleo.**

Se encuentran en situación de desempleo protegido quienes, a pesar de querer y poder trabajar, pierden su empleo por cualquiera de las situaciones tipificadas legalmente o ven reducida su jornada de trabajo en al menos un tercio con las consiguientes pérdida o reducción de retribución.

Los diversos fraudes se sintetizan en:

- a) Simulación de una relación laboral, a través de contrato y alta en alguno de los regímenes que protegen la contingencia de desempleo, con el objeto de crear un derecho a la prestación que se materializa con la finalización del contrato o el falso despido.
- b) Simulación de una situación legal de desempleo.
- c) Ocultación de actividades e ingresos o el falseamiento de circunstancias personales para obtener una prestación superior a la debida.
- d) Ocultación de circunstancias que determinan la incompatibilidad o que causan la suspensión o extinción de la prestación.
- e) La "no disponibilidad" para un empleo, por no buscarlo o, por rechazar ofertas adecuadas de empleo.

#### **II.2.4.3.3. Fraudes a la prestación farmacéutica.**

Las modalidades más relevantes de fraude en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud son las siguientes:

- a) Obtención ilícita de medicamentos a través de receta.
- b) Utilización de recetas de pensionistas por parte de activos.
- c) Obtención de medicamentos adquiridos por hospitales.
- d) Facturación por la farmacia de productos no dispensados o a un precio superior al autorizado.

#### **II.2.4.3.4. Fraude en subvenciones.**

Dentro de esta área se pueden identificar las siguientes prácticas irregulares:

- a) Percepción de subvenciones superando el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario.
- b) Incumplimiento total o parcial, de los requisitos de concesión de la subvención o falseamiento de los datos o documentos exigidos; destinar parte de la ayuda a finalidades no incluidas en el objeto de la subvención; no facilitar a la Administración la información requerida o los datos imprescindibles para el seguimiento y control de las subvenciones; e incumplimiento de alguna de las condiciones impuestas al beneficiario con motivo de la concesión de la subvención.

#### **II.2.4.3.5. Fraude Fiscal.**

El fraude fiscal se caracteriza por implicar una ocultación de hechos económicos, mediante actividades económicas total o parcialmente ocultas, o mediante la

presentación de los hechos económicos con un significado económico distinto al real.

En este campo podemos distinguir las siguientes irregularidades que tienen un carácter especial:

- a) El fraude inmobiliario, que tiene por objeto evadir el pago de los tributos que recaen sobre la propiedad, disfrute, adquisición o transmisión de los bienes inmuebles.
- b) El fraude de valores mobiliarios y otros activos financieros, cuya finalidad es la elusión de tributos que giran en torno a la titularidad, rendimientos y transmisión de un conjunto de bienes -activos financieros, títulos-valor, productos financieros, etc.-, mediante productos diseñados por las entidades financieras para su comercialización en masa, y mediante productos financieros elaborados "a medida" para dar respuesta a situaciones concretas.
- c) El fraude en aduanas, cuya finalidad es ayudar a las grandes empresas a planificar sus operaciones internacionales, destacando la declaración inferior la real, de las mercancías o bienes transmitidos por una filial o matriz a otra empresa del grupo.
- d) El fraude del IVA (impuesto sobre el valor añadido), que conlleva a que el individuo no pague un impuesto, en detrimento de sus derechos y que el otro individuo implicado no declare la prestación efectuada a través de la factura.

Según datos del Instituto de Estudios Fiscales de España, los contribuyentes españoles defraudan a Hacienda tres billones de pesetas al año, aproximadamente un 5,5% del Producto Interior Bruto (PIB). La mayor parte del fraude corresponde a incumplimiento de pagos del Impuesto Sobre el Valor Añadido (IVA), por cuyo concepto el Estado deja de ingresar 450,000 millones de pesetas al año.

Jaime García Añoveros, quien fue ministro de Hacienda en la etapa de la Unión del Centro Democrático (UCD), afirmó en un curso sobre fraude fiscal que dirigió en la Universidad Menéndez Pelayo de Santander, celebrado en septiembre de 1994, que "**El derroche del gasto público incentiva la evasión fiscal**". Añadió que este tipo de actitudes fraudulentas constituyen una práctica generalizada en España.<sup>57</sup>

#### **II.2.4.3.6. Economía sumergida.**

La economía sumergida puede responder a una conducta de carácter defensivo, que se da sobre todo en sectores caracterizados por un elevado nivel de obsolescencia y unos bajos niveles de capitalización, está sujeta a una gran penetración extranjera procedente de países con bajos costes laborales y precios muy competitivos.

Puede ser también una conducta agresiva, guiada por el objetivo de sobre acumulación o enriquecimiento rápido y no tanto por un problema de competencia de mercado.

La economía sumergida puede definirse como la prestación o realización de todo tipo de bienes y servicios sin que en ningún momento, o en parte de ellos, se cumplan los requisitos legales establecidos: facturas (emisión y recepción), contratación irregular de trabajadores, no declarar las actividades desarrolladas, etc.

Según un reciente informe comunitario la economía sumergida podría representar, en España, **entre un 10% y un 23% del PIB nacional**. Es decir, **entre 7 y 16 billones** de pesetas. La media europea estaría entre el **7% y el 16%**. El conjunto de la Unión Europea supondría entre los **97 y los 155 billones** de pesetas. Se calcula que, si estas actividades viesan la luz, **se generarían más de 10 millones de nuevos puestos de trabajo** (En la UE, actualmente, existen unos 30 millones de parados).

---

<sup>57</sup> Idem. p. 14

La economía sumergida afecta mayoritariamente a los sectores de la agricultura, construcción, hostelería, textil y a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES). Los sectores más desfavorecidos son las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes.<sup>58</sup>

#### **II.2.4.3.7. Financiación de los partidos políticos y sus campañas.**

En España son varios los casos de corrupción que han salpicado a los partidos políticos por pedir y a las empresas por dar, comisiones ilegales para financiar las campañas electorales. Sin duda los más conocidos son el Caso Naseiro, el Caso Cañellas y el muy conocido Caso Filesa, este último con la agravante de ser un fraude continuado y de grandes proporciones. Los dos primeros afectan al Partido Popular y el último al Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

El caso Filesa cobra un papel importante por cuanto ha intervenido el partido que estaba en el gobierno, cuando sucedieron los hechos y grandes y prestigiosas empresas que no se sabe muy bien qué beneficios obtuvieron. Del caso Filesa se han conocido nombres de políticos altamente conocidos y de ejecutivos que representaban a empresas de la entidad de Cepsa, Banco Central-Hispano, Banco Bilbao-Vizcaya, Elsan, Enasa (Iveco-Pegaso), Abengoa, Pryca, Focsa (FCC), ABB Energía o Catalana de Gas (Gas Natural). En todos los casos se ha acusado a los representantes de las empresas de falsedad en documento mercantil, apropiación indebida y fraude fiscal.

Es que los partidos políticos mantenían hasta 1994 una deuda acumulada con bancos y cajas de ahorro superior a 21,000 millones de pesetas, a pesar de haber recibido más de 100,000 millones de pesetas del Estado desde 1988.

Hacer, por ejemplo, un *mailing* electoral de alcance nacional puede rondar los 370 millones de pesetas. Si se encarga un tríptico con la cara del alcalde y el programa de un candidato de un pueblo, de digamos 300 habitantes, el gasto puede ascender a 300,000 pesetas.

---

<sup>58</sup> *Idem.*



Además de lo anterior, mantener las sedes de los partidos cuesta mucho dinero; por ejemplo, el PSOE, que tiene 4.000 sedes locales y que a pesar de ser el partido que más dinero del Estado había conseguido -gracias a su representación parlamentaria, a finales de 1994 tenía una deuda, junto con el Partido Socialista Catalán (PSC) de 11.400 millones de pesetas, lo cual resulta irónico y se presta a suspicacias. A su vez el juez Barbero puso de manifiesto las irregularidades de estos partidos políticos las cuales ascendían a varios cientos de millones de pesetas.

Desde el PSC se plantea la posibilidad de que el estado eleve las subvenciones actuales de 9.200 millones de pesetas a más de 12.500 millones anuales.

Por su parte Joaquín Llach, responsable de finanzas de los socialistas catalanes, proponía, incluso, que el Estado incentivara las donaciones privadas haciendo que puedan ser reducidas de la cuota del Impuesto sobre la Renta, que las empresas también puedan dar aportaciones desgravables y totalmente transparentes y que se prohíban determinados gastos electorales, como pancartas, banderolas, vallas o anuncios en la prensa.

El Partido Popular era partidario de admitir donaciones siempre que se sepa quien las hace, sea persona física o jurídica, pero con un límite de cinco millones de pesetas. Además propone el que sean desgravables de la cuota del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), pero advierte que habría que suprimir la posibilidad de donaciones de aquellas empresas que contratan con la administración.

Izquierda Unida, por su parte, limitaría a un millón la donación máxima en una persona física, a la vez que suprimiría la posibilidad de solicitar préstamos privados y haría que el Estado abriera líneas especiales de crédito. Sin embargo, no sólo con dinero se ayuda a un candidato a llegar a un cargo público, existen otra serie de ayudas que pueden hacer valer un favor en el futuro, alguna de las prácticas habituales son:

- a) Cesión de elementos de transporte, como por ejemplo aviones privados, donde el candidato sólo paga un billete de primera, en algunos casos junto con sus ayudantes y, puede disponer del avión cuándo, dónde y por el tiempo que desee.
- b) Existe la cesión de locales e instalaciones inmuebles, para que el candidato pueda departir sus charlas con sus seguidores o a sus ayudantes de campaña. Así mismo se incluye el uso de las instalaciones anexas, con un precio ridículo o ninguno, de las instalaciones deportivas o de ocio, servicios de telecomunicaciones, restaurante, etc.

En este caso el ahorro del candidato está en que el coste de los servicios disfrutados es sólo de una pequeña fracción de lo que esos servicios realmente cuestan.

- c) Compra al candidato, a sus familiares o a sus ayudantes más próximos, los que pueden optar a cartera, de un gran volumen de ejemplares de su último libro publicado. Estos ejemplares son repartidos después entre los empleados de la empresa, o bien "regalados" a los clientes junto con la compra de un producto. A veces el número de ejemplares es de varias decenas de miles, lo que dificulta su colocación. En el caso de que la empresa sea una editorial, lo normal es adelantar jugosas cantidades a cuenta de los derechos de autor en base " a las ventas futuras".
- d) El invitar a los políticos a dar charlas y conferencias, normalmente muy bien pagadas. Por poco más de una hora de discurso se pueden pagar más de un millón de pesetas.

También podemos incluir en este apartado la publicidad gratuita que determinados medios de comunicación, prensa, radio y televisión, hacen de los candidatos ya sea mediante entrevistas "en exclusiva" de gran tamaño, o para resaltar aquellos puntos que los candidatos/partidos presentan a las elecciones, mostrándolos como ideales y adecuados para los intereses nacionales y de los ciudadanos en general. Esta ayuda es, sin duda, de vital importancia, puesto que

los medios de comunicación pueden y de hecho lo hacen, moldear y decantar la opinión pública y el voto, de una forma u otra, según convenga.

#### **II.2.4.4. Estrategias para combatir la corrupción y órganos fiscalizadores.**

Las medidas recomendadas por las autoridades, catedráticos y empresarios españoles para hacer frente a la corrupción, tanto dentro del sector público como del privado son:

- a) Autolimitación convenida de los gastos de los partidos, especialmente de los gastos electorales.
- b) Facilitación pública, en condiciones de igualdad y de proporcionalidad, de los medios financieros, incluso con adelantos de subvenciones y de publicidad de campañas electorales.
- c) Establecimiento de un sistema de contabilidad de los partidos políticos, con estados contables consolidados que diferencien nítidamente las aportaciones regulares de sus afiliados de los ingresos por aportaciones voluntarias.
- d) Mejora de los incentivos de los funcionarios públicos. En muchos países los niveles de ingresos de los funcionarios han caído tan bajo que éstos no pueden alimentar a sus familias sin acudir al pluriempleo o sin aceptar compensaciones.
- e) Aumento de las sanciones efectivas por corrupción.
- f) Limitar el monopolio en la esfera de la Administración Pública combatiendo las oligarquías y conductas como el "amiguismo", así como en lo relacionado con la economía del país.
- g) Clarificar la discrecionalidad de los funcionarios. Simplificar normas y reglamentaciones, delimitando lo que está permitido y lo que no lo está.

- h) Aumento de la responsabilidad y de la transparencia. La promulgación de normas de conducta y reglas de juego claras hacen más fácil la responsabilidad.
- i) Modificación o revisión de las leyes criminales y su aplicación a los sobornos a funcionarios extranjeros. Examen de las leyes civiles, comerciales y administrativas y reglamentos que condenen el soborno. Modificación de los reglamentos y prácticas fiscales que pudieran favorecer directamente los sobornos, así como examinar los requisitos y prácticas contables de las empresas, de tal forma que se garantice la anotación adecuada de los pagos relevantes, junto con una revisión de las normas bancarias, financieras o de otro tipo que se consideren relevantes para llevar libros adecuadamente y que éstos estén disponibles para su inspección e investigación.<sup>59</sup>

#### **II.2.4.4.1. Código Penal de España.**

El Código Penal español de 1994 (con vigencia hasta la fecha), considera como circunstancia agravante de la responsabilidad criminal “prevalerse del carácter público que tenga el culpable”, conforme dispone el artículo 227<sup>a</sup> (sic), circunstancia que, al ser de tipo genérico, en principio, es de aplicación a todos los delitos del código, siempre que la condición de funcionario público no esté implícita en el tipo penal.

Pero, con independencia de que el funcionario público pueda ser castigado más gravemente cuando cometa el delito prevaleciéndose de las ventajas que le proporciona el cargo, encontramos también a lo largo del articulado del Código Penal Español una serie de subtipos agravados de los correspondientes delitos comunes, que están estructurados en atención a la condición de funcionario público del sujeto activo, lo que supone una innovación importante con respecto al Código Penal Español de 1973 en que tal circunstancia suponía, como norma general, una atenuación de la pena.

---

<sup>59</sup> Idem. p. 26

La explicación a esta novedad la encontramos en la propia exposición de motivos del Código Penal Español de 1994, al señalar que "en consonancia con el objetivo de tutela y respecto a los derechos fundamentales, se ha eliminado el régimen de privilegio de que hasta ahora han venido gozando las injerencias ilegítimas de los funcionarios públicos en el ámbito de los derechos y libertades de los ciudadanos. Por lo tanto se propone que las detenciones, entradas y registros en el domicilio llevadas a cabo por autoridad o funcionario fuera de los casos permitidos por la ley, sean tratados como formas agravadas de los correspondientes delitos comunes, y no como hasta antes de este código se venían llevando, esto es, como delitos especiales incomprensible e injustificadamente atenuados".<sup>60</sup>

#### **II.2.4.4.2. Fiscalía anticorrupción.**

Un vigente Informe oficial europeo sobre la situación de la corrupción en España (Informe GRECO), de fecha 34 de diciembre de 2001, plantea una amplia serie de problemas criminales de corrupción y de interrogantes sobre esta cuestión, especialmente sobre la amplitud y gravedad de este fenómeno y la actuación de los diversos organismos del Estado en su prevención y represión. Este Informe, cuya publicación en junio de 2002 exigió la previa aceptación formal por parte del Estado español, propone una serie de evaluaciones de la lucha contra la corrupción. Actuaciones que obligan al Gobierno a su puesta en práctica o al menos, en caso contrario, a una explicación justificativa de su posición.

Las principales conclusiones del Informe se refieren a la dificultad de medir el grado de corrupción realmente existente en España, por la ausencia total de informaciones estadísticas, ya sea de actuaciones policiales, sobre todo, de procesos judiciales y sentencias emitidas. En este aspecto, hay que señalar que en muchos países (por ejemplo, Francia y Estados Unidos) las autoridades judiciales desglosan los delitos perseguidos y condenados en el marco legal de represión de la corrupción.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Cfr. Alonso Pérez, Francisco, *Delitos Cometidos por los Funcionarios Públicos en el Nuevo Código Penal*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 5

<sup>61</sup> Cfr. González Aznar, Jorge, Fundación Carles Pi Sunyer D' Estudis Autonomics Locals, *Jornada Sobre la Corrupción en España hoy Situación y Expectativa*, Barcelona, 16 de Julio de 2004.

Otras conclusiones, más precisas, se refieren a la contradictoria situación que ofrece el instrumento "Observaciones GRECO" por excelencia de la lucha contra la corrupción en España: la Fiscalía Especial contra los Delitos Económicos, más habitualmente conocida como la "Fiscalía Anticorrupción". Por una parte, se valora el mismo hecho de su existencia, así como el consenso formal entre todos los partidos parlamentarios en el momento de su aprobación. El Informe pone también de manifiesto las limitaciones de todo tipo que afectan a su funcionamiento y organización, desde la prácticamente nula presencia en el territorio nacional, excepto Madrid y Barcelona, hasta las dependencias formales de las instrucciones (vetos) emanadas desde una Fiscalía General; de ahí que podemos señalar algunas de las más notables carencias de esta Fiscalía:

- a) Personal de la Fiscalía Anticorrupción es insuficiente.
- b) El Fiscal Especial contra los Delitos Económicos no goza del mismo grado de independencia y autonomía que los jueces y magistrados.
- c) Hace falta dependencia financiera de la Fiscalía General.
- d) No existen Delegaciones especiales, excepto en Barcelona.
- e) Ausencia de personal especializado en Fiscalías territoriales.
- f) Investigaciones producidas a partir de denuncias en los medios de comunicación, más que a partir de declaraciones o informes de funcionarios públicos.
- g) sensibilidad insuficiente en cuanto a necesidad de cooperar con las autoridades represivas y en la necesidad de coordinar esfuerzos.
- h) necesidad de mayores esfuerzos para mejorar sensibilización de los funcionarios e instituciones para prevención y denuncia de casos concretos.

- i) España no ha firmado Convenios del Consejo de Europa (único miembro GRECO); ausencia de estrategia global y multidisciplinaria.

También el Informe GRECO (Evaluación de la situación de la corrupción en España) define a ésta en sus conclusiones como un fenómeno complejo, estrechamente relacionado con la financiación de los partidos políticos y señala la ausencia de una estrategia global que suponga, además de la represión de los delitos, la prevención, la educación, la sensibilización y la investigación, con los medios apropiados.

Nos podemos dar una idea clara de cómo se vislumbra actualmente la corrupción en España, a través de la conferencia que ofreció Carlos Castresana Fernández Fiscal anticorrupción de España en el 2004:

"...Comparezco más en calidad de testigo que en calidad de perito, para contar lo que veo habitualmente o cómo percibo que se desarrolla la corrupción. No ya en particular en la España actual ya que me da la impresión de que aunque la percepción sea baja, existe, si no en el conjunto de Europeo occidental, pues no somos una excepción en ningún aspecto y desde luego, tampoco en el de la corrupción. Escándalos de corrupción en distintas épocas ha habido en todos los países de nuestro entorno, y en el nuestro también. No me detengo ni un minuto en explicar que la corrupción es uno de los males que aqueja a los sistemas democráticos, a los Estados de Derecho; naturalmente, también a los Estados que no se articulan democráticamente, con la diferencia, sin embargo, de que la corrupción causa mucho más perjuicio a la estructura social en los países democráticos, porque mina absolutamente la participación de los ciudadanos, porque destruye los procedimientos de elaboración de las decisiones a través de los procesos electorales, porque, en definitiva, convierte la igualdad ante la Ley en una quimera: recogida en las Constituciones, pero sin consecuencias en la práctica. Tampoco me detendré ni un solo minuto a definir la corrupción. Todos tenemos una idea general y creo que, a los efectos de manejarlas en las cosas que voy a decir, las podemos definir sencillamente. Existe una serie de institutos jurídicos, instituciones y disposiciones legales que no se aplican, y no se aplican porque quien debería aplicarlas, bien para hacer o bien para no hacer, no cumple con su deber, no cumple con su deber porque hay una compensación económica para él o

para quien él representa, para su partido político, o en ese ámbito (sic). Creo que España, efectivamente, no es una excepción; que en todo el contexto de Europa occidental o en el mundo más desarrollado digamos así al que España se ha ido incorporando aceleradamente a partir de la transición democrática del año 1975, se pueden distinguir perfectamente dos modelos de corrupción. Uno, el modelo clásico, el modelo tradicional; otro, el modelo actual, el que podríamos decir que es hijo de la globalización. Esto no significa que un determinado país, en un determinado momento, se ubique en un modelo o en otro, que no haya figuras intermedias o que no se pueda participar de los dos. Normalmente ambos coexisten, pero, naturalmente, los países más desarrollados tienen una corrupción más moderna, no necesariamente mejor ni peor, que los países menos desarrollados. En esos sistemas tradicionales, en esos sistemas menos desarrollados, la Administración pública, el funcionario, es igual de pobre que el conjunto de la sociedad en la que vive, y sucumbe con cierta frecuencia a la tentación de meter la mano en la caja y llevarse directamente el dinero público. Esto es lo que conocemos como malversación de caudales públicos...<sup>62</sup>

#### **II.2.4.4.3. Código de Buen Gobierno.**

Como una muestra de la gran voluntad que tienen los españoles para acabar con los servidores públicos con falta de Ética y moral y una vez que han comprobado que éstos son los causantes del deterioro económico, político, social y cultural de toda sociedad, han puesto en vigencia el Código de Buen Gobierno, el cual establece:

- a) Que los altos cargos de la administración deberán ejercer sus funciones con dedicación absoluta y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño de cualquier otro puesto, ni de carácter público o privado, ni por cuenta propia o ajena, por lo que no podrán percibir ninguna otra remuneración.
  
- b) También el código añade como novedad que el Registro de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos tendrá carácter público y su contenido se publicará en el Boletín Oficial del Estado. Así mismo, los bienes

---

<sup>62</sup> Loc. cit.



- de los altos cargos en valores mobiliarios se administrarán en un fondo ciego, sin conocimiento de los interesados.
- c) No podrán aceptar determinados regalos o cualquier favor más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía que puedan condicionar el desempeño de sus funciones. Los regalos que no puedan rechazarse por tratarse, por ejemplo, de intercambios en las relaciones internacionales, se incluirán en un Registro de Patrimonio del Estado.
- d) Otra novedad que recoge el nuevo código es la supresión de los tratamientos oficiales de carácter protocolario. "se trata de que ministros y altos cargos sean tratados como los ciudadanos y el señor y la señora serán suficientes, ya que los realizadores de éste código consideran que ya pasó la época del excelentísimo e ilustrísimo. Esta medida, persigue aproximar el comportamiento de los altos cargos a las exigencias de los ciudadanos para aumentar la confianza de éstos en la Administración. La medida será aplicable, por el momento, a la Administración General del Estado. No lo será a las administraciones autonómicas ni municipales ni a la Casa Real", así lo señaló Jordi Sevilla, Ministro del ramo.<sup>63</sup>
- e) Es una exigencia que marca la nueva ley, la obligación de comparecencia en el Parlamento, como requisito previo a su nombramiento, de altas magistraturas del Estado como son los miembros del Consejo General del Poder Judicial, el Fiscal General del Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo de Estado y los consejeros del Tribunal de Cuentas que tendrán que comparecer, previamente a su nombramiento ante una comisión parlamentaria. De igual manera, tendrán la misma obligación los máximos responsables de los órganos reguladores y de supervisión, como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos y el Consejo Económico y Social, entre otros.

<sup>63</sup> Cfr. Alzpeolea, Luis R., *El Gobierno Exige Transparencia y Dedicación Plena a los Altos Cargos*, en Diario "El País", Madrid, 11 de diciembre de 2004, p. 13

- f) Se contempla también la independencia de los altos cargos del Ejecutivo que no podrán aceptar puestos en órganos ejecutivos o de dirección en partidos políticos de ámbito autonómico y estatal, a excepción del presidente, ministros y secretarios de Estado.<sup>64</sup>
- g) La austeridad en el uso del poder será otra de las normas que impone el código a los altos cargos, que evitarán toda manifestación externa inapropiada u ostentosa que pueda menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público.
- h) La ley también aborda la transparencia informativa, de modo que los altos cargos estarán obligados a dar información a ciudadanos y medios de comunicación sobre el funcionamiento de los servicios públicos.<sup>65</sup>

Estas mediadas recogidas en el Código de Buen Gobierno, extienden su aplicación a todos los altos cargos de la Administración General del Estado, pero también, y es otra novedad, a presidentes, directores y gerentes de las empresas y fundaciones públicas y órganos reguladores y de supervisión.

Como sanción para los sujetos nombrados en el párrafo anterior, que incumplan el régimen de incompatibilidades, serán sancionados con una pena de inhabilitación que les impedirá acceder a otro puesto similar durante diez años.

El Ministro Jordi Sevilla precisó, como justificación de la nueva ley, que en materia de ética política "no sólo hay que serlo sino parecerlo". "Estoy seguro de que muchos empleados públicos se rigen por estas normas pero el Gobierno ha querido regularlas para que a quien no las siga se le puedan sacar los colores".<sup>66</sup>

Es clara la voluntad del gobierno español por erradicar a los servidores públicos con falta de ética y moral, también es muy buena su nuevo código de Buen

<sup>64</sup> Nosotros pensamos que no existe una razón lógica para excluir de esta disposición al presidente, a los ministros y a los secretarios de Estado y lógicamente se nos hace incongruente dicho precepto ya que estos funcionarios deberían ser los primeros impedidos.

<sup>65</sup> El gobierno español recuerda que el portavoz del primer ministro británico, Tony Blair, se vio forzado a dimitir porque los medios de comunicación le acusaron unánimemente de "ocultar información". Cfr. loc. cit.

<sup>66</sup> Lot. Cit.

Gobierno, pero yo considero necesario la existencia de un órgano autónomo que se encargue de vigilar que efectivamente todos los funcionarios públicos observen dicho código y aquellos que la violen efectivamente sean sancionados, ya que de lo contrario todo quedara sólo en buenas intenciones.

### **CAPITULO III**

#### **LA FISCALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.**

##### **III.1. Antecedentes Históricos.**

México es una nación que cuenta con todos los recursos materiales, territoriales y humanos, para ser una de las naciones mas poderosas del mundo, desgraciadamente se encuentra en uno de los últimos lugares a nivel mundial en cuanto a corrupción, inseguridad, pobreza en la mayoría de sus ciudadanos, etc.

Lo anterior lo podríamos explicar en razón de la situación histórica de México; su independencia, los largos años de revoluciones, entre otras cosas; pero considero que la realidad es otra: nuestros gobernantes han sido los responsables de muchas de nuestras desgracias, ya que el tener un lugar dentro de la función pública se ha visto como sinónimo de enriquecerse, de poder, de impunidad, de privilegios, etc.

Aunque también tenemos que reconocer que no todo es negativo, a lo largo de la historia de México han existido servidores públicos honestos con Ética y moral que se han preocupado por erradicar la corrupción en la función pública, contribuyendo o creando medios legales que permitan cumplir con este fin.

Una vez que se ha visto un panorama del problema de corrupción en otras latitudes, fuera de México, en cuanto a las conductas con falta de Ética y moral de los servidores públicos o de sus medios de control, en seguida se verán los antecedentes en nuestro país relacionados con estas cuestiones.

##### **III.1.1. Sentimientos de la Nación.**

En plena revolución de independencia y luego de la ejecución de Hidalgo y Allende, la lucha de los insurgentes fue continuada por José María Morelos y Pavón. En 1813 convocó al Primer Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo, que debía preparar una Constitución para la nueva nación. Un Reglamento previo, obra de Quintana Roo, sobre todo, estableció el sistema para la elección de los

diputados (11 de septiembre de 1813), pero sus 59 artículos también contienen normas constitucionales que van más allá de dicha finalidad. Posteriormente, el 14 de septiembre de 1813, Morelos publicó los Sentimientos de la Nación, en 22 artículos (con añadidura de un artículo 23, del 21 de noviembre de 1813, que establece el 16 de septiembre como aniversario de la Nación). Los postulados de dicho documento eran:

- a) En lo político: declara la independencia absoluta de la Nación; que la soberanía dimana del pueblo y se deposita en sus representantes; que el gobierno se divida en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, y que sólo los americanos ocupen el poder.
- b) En lo religioso: declara la religión católica como única, y que sólo se paguen a la Iglesia los diezmos, suprimiendo las *obvenciones parroquiales*.
- c) En lo social: suprime la esclavitud y la distinción de castas y establece la igualdad de todos ante la ley.
- d) En lo económico: postula que dicten leyes que moderen la riqueza y acaben con la pobreza; que se aumente el jornal del pobre, se mejoren sus costumbres y se le aleje de la rapiña y de la ignorancia; además, se suprimen las *alcabalas*, los estancos y el tributo.

Para llevar a cabo la revolución, Morelos ordenó en las medidas políticas que deben tomar los jefes de los ejércitos americanos, que: "Deben considerarse como enemigos de la Nación y adictos al partido de la tiranía todos los ricos, nobles y empleados de primer orden, criollos y gachupines".<sup>67</sup>

Para destruir el poder y la resistencia de los enemigos dispuso que se les despojara de sus bienes y se repartieran entre los pobres y la caja militar, también dispuso que se fraccionaran las grandes haciendas, "porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos puedan subsistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas".

### **III.1.2. Actividades del Congreso de Chilpancingo.**

Instalado el congreso, Morelos entregó en manos de éste toda la autoridad que había conseguido con sus triunfos; pero el Congreso, en atención a sus méritos, lo designó Generalísimo del Ejército Americano y depositario del Poder Ejecutivo, con plenitud de facultades y el tratamiento de *alteza*, que el caudillo sustituyó por el de *Siervo de la Nación*.

El primer acto del Congreso fue promulgar el acta de Declaración de la Independencia (noviembre de 1813), proclamando rota y disuelta para siempre la dependencia del trono español y suprimiendo totalmente el nombre de Fernando VII del programa de la revolución, con lo cual se dio bandera y vida propia a la nación mexicana.

Después se dedicaron los diputados a redactar la Constitución Política de la Nación, de acuerdo con los lineamientos dados por Morelos; pero, perseguidos tenazmente por las tropas virreinales, tuvieron que peregrinar por varios lugares, retardando así la expedición de la ley fundamental.

De Chilpancingo emigró el Congreso a Tlacotepec en el hoy estado de Guerrero (enero de 1814), en donde asumió el Poder Ejecutivo, quitándoselo a Morelos, y se estableció finalmente en Apatzingan, Michoacán, en donde se promulgó la Constitución que había venido elaborando durante su marcha (octubre de 1814).

#### **III.1.2.1. Constitución de Apatzingán.**

Dicha Constitución, titulada "Decreto Constitucional Para La Libertad De La América Mexicana", está dividida en dos partes:

La primera, relativa a la organización del país, establecía: la religión católica como única, la soberanía popular y el sufragio universal; la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos y el reconocimiento de que la instrucción es necesaria para todos y debe ser fomentada por la sociedad.

---

<sup>67</sup> Cfr. Miranda Basurto, Ángel, *La Evolución de México*, Ediciones Numancia, México, 1995, p. 55

La segunda parte fijaba cuáles eran las provincias de la América Mexicana y la forma de gobierno, dividido en tres poderes: el Legislativo, que residía en el Supremo Congreso Nacional; el Ejecutivo, que se depositaba en tres individuos, y el Judicial, que desempeñaría el Supremo Tribunal de Justicia.

El Congreso eligió a los tres miembros del Poder Ejecutivo, siendo designados Liceaga, Morelos y Cos, quienes con ese carácter publicaron el Decreto Constitucional (22 de octubre de 1814).

Esta Constitución, más que un código político que organizara la vida del país, fue un conjunto de principios generales que revelan las tendencias democráticas de la revolución de independencia, pero no llegó a ponerse en práctica porque las circunstancias no lo permitieron.

Importante es señalar el principio de *nullum crimen sine lege*, plasmado en el artículo 21 de la Constitución de Apatziggán, y que la pena debe ser personal contra el reo (éste parece ser el sentido del artículo 22). De especial interés son los artículos 24 a 40, que constituyen el capítulo quinto de la Constitución, dedicado a los derechos individuales, capítulo especial que falta en la Constitución de Cádiz. Muy de la época es la opinión de que la íntegra conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas (art. 24). Además, la Constitución declara que son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley (art. 28); y que todo ciudadano se reputa inocente mientras no se le declare culpable (art. 30). Establece el derecho a audiencia (art. 31, que nos llegó desde la Magna Carta de Inglaterra, art. 39, y la enmienda V de la Constitución Americana).<sup>68</sup>

También contiene la inviolabilidad del hogar (art. 32); normas sobre visitas domiciliarias y "execuciones civiles"; el principio de que una expropiación sólo debe hacerse por pública necesidad y mediante justa compensación; la libertad de actividad cultural y económica (art. 38) y la libertad de expresión y de prensa, a

<sup>68</sup> Cfr. Floris Margadant, Guillermo, op. cit. p. 142

menos que se ataque "el dogma", se turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos (art. 40).

### **III.1.3. Después de la muerte de Morelos.**

Una vez que Morelos fue capturado, fue conducido a la capital para ser juzgado, adonde llegó el 22 de noviembre de 1815. En el juicio, Morelos contestó con dignidad y entereza, diciendo que al huir Fernando VII de España la Nueva España había recobrado su libertad y al levantarse en armas lo hacía ejercitando un derecho.

Acusado de haber fusilado a numerosos españoles, afirmó que no fueron asesinatos sino represalias por no haber aceptado el gobierno el canje propuesto por las vidas de Bravo y Matamoros, y que las muertes, destrucción de propiedades y ruina del país eran consecuencias inevitables de toda revolución.

La Iglesia condenó a Morelos a la degradación sacerdotal y, por último, la Inquisición lo sentenció como *hereje, cismático, apóstata y enemigo del Cristianismo, traidor a Dios, al Rey y al Papa*.

Habiéndosele negado el indulto, se ejecutó la sentencia de muerte el 22 de diciembre de 1815, en San Cristóbal Ecatepec. Por sus brillantes victorias, Morelos ocupa un lugar eminente entre los caudillos de la Independencia y como político le corresponde sin duda el primer lugar.

De la obra de Morelos sólo quedaba el Congreso, que con grandes dificultades llegó a Tehuacán, en donde fue recibido con honores por don Manuel Mier y Terán, comandante insurgente de esa provincia. Para sustituir a Morelos en el Poder Ejecutivo el Congreso nombró al licenciado Ignacio Alas y eligió a los diputados y magistrados que faltaban en los otros poderes.

Pero estas personas no fueron del agrado de Mier y Terán, quien resolvió la disolución del Congreso (diciembre de 1815), y procedió a sustituirlo con un Directorio Ejecutivo, que no llegó a funcionar ni fue obedecido por nadie.



La muerte de Morelos fue un golpe terrible para la causa de la Independencia, que cayó en la más completa anarquía debido a las disensiones que surgieron entre los jefes insurgentes.

Como consecuencia los rebeldes, mal armados, discurrían por todo el país, sin asiento fijo, lo que hacía la guerra interminable, pues las fuerzas realistas apenas guamecían las ciudades principales, en tanto que los pequeños pueblos y los caminos estaban a merced de los insurgentes.

La mayoría de los guerrilleros eran hombres sin cultura, que habían abrazado la causa de la Independencia sin darse cuenta exacta de ella; entre sus tropas no reinaba la disciplina ni el orden; a pesar de todo, su valor personal los hacía capaces de las más brillantes hazañas, aunque no eran una esperanza segura del triunfo de la causa nacional.

Entre los guerrilleros más notables de este período cabe citar a don Vicente Guerrero, que dominaba la región del sur; a don Guadalupe Victoria, que operaba en el camino de Veracruz a México, atacando convoyes; a don Nicolás Bravo, que recorría la costa de Alvarado y había fortificado el Cerro del Águila; a Torres, en el Bajío; a don Pedro Moreno, en Guanajuato. Pero como cada jefe insurgente se aislaba en su respectiva comarca, sin dar ni recibir auxilio, fue fácil al gobierno realista irlos destruyendo uno tras otro, acumulando contra ellos fuerzas superiores y fusilando a cuantos caían en sus manos.

#### **III.1.3.1. Excesos de los Realistas.**

La campaña del virrey Calleja se encaminó primero a la destrucción de los fuertes en donde se atrincheraban los rebeldes, para terminar después con las partidas que no contaban con un refugio seguro. Esta campaña se caracterizó por su gran crueldad, pues los jefes realistas daban tormento a los prisioneros y fusilaban a cuantos querían; deportaban a familias enteras e incendiaban pueblos, con el ánimo de exterminar a los que combatían al gobierno. Muchos de los jefes realistas habían convertido la guerra en negocio, exigiendo contribuciones a los convoyes, permitiendo a sus soldados que robaran las mercancías que eran

transportadas y fusilando a quienes pretendían oponerse o quejarse. Entre los que más se distinguieron por esos reprobables manejos se cuenta don Agustín de Iturbide, quien después de pacificar el Bajío a sangre y fuego se dedicó a explotaciones comerciales, monopolizando varios artículos para venderlos a precios exorbitantes. A tal punto llegaron sus excesos, que varias casas comerciales de Querétaro y Guanajuato se quejaron ante el virrey, por lo cual éste lo mandó procesar en 1816.

#### **III.1.4. Consumación de la independencia.**

México nació a la vida independiente con las aspiraciones y sentimientos propios de un pueblo libre, pero que estaba en desacuerdo con las costumbres políticas prevalecientes y con un atraso en el orden económico y social.

Por otra parte, faltaban hombres capaces para dirigir los destinos de la nación, y los pocos que había carecían de sentido práctico y de conocimientos idóneos para el caso.

Todo esto viene a ser una causa lógica de nuestros grandes problemas y trastornos políticos, que comienzan al nacer México a la vida independiente y que se prolongan hasta la actualidad.

De acuerdo con el Tratado de Córdoba (donde se reconocía la independencia de México), Agustín de Iturbide procedió a nombrar treinta y ocho personas notables por su riqueza y por su influencia en la sociedad, pero ajenas a los ideales de la Independencia, para que formaran la Junta Provisional Gubernativa.

La Junta se instaló el 28 de septiembre de 1821, y después de prestar juramento de cumplir el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, redactó el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. En seguida Iturbide procedió a nombrar una Regencia, compuesta de cinco miembros, para que desempeñaran el Poder Ejecutivo, habiendo sido designados: Iturbide como Presidente; don Juan O'Donojú, el canónigo don Manuel de la Bárcena, el oidor Isidro Yáñez y don Manuel Velásquez de León, exsecretario del verreinato.

El principal objeto de la Junta era convocar a elecciones para el Congreso Nacional y conservar el orden y la paz mientras se organizaba el gobierno definitivo, pero presentándose serios obstáculos a la marcha del gobierno, derivados unos del estado anárquico del país y de las actividades políticas de los partidos en formación y originados otros por la falta de fondos, la Junta se dedicó preferentemente a resolver los problemas más difíciles en política, en legislación y en hacienda, dejando para más tarde la convocatoria del Congreso.

### **III.1.5. El primer congreso constituyente.**

Al fin se publicó la convocatoria para el Congreso Constituyente el 17 de noviembre de 1821 que debía establecer la organización política del Imperio Mexicano. Para dicho Congreso las provincias deberían elegir un diputado sacerdote, un militar, un abogado y un representante de los gremios dominicales en la región, por cada partido o división territorial de dicha provincia; el Congreso se compondría de dos cámaras y la elección sería directa. Las elecciones recayeron en su mayor parte en abogados, sacerdotes y militares faltos de experiencia en los negocios públicos, aunque muchos suplían su falta de conocimientos con honradez y patriotismo, como ejemplo podemos mencionar al sargento Pío Marcha, al coronel Epitacio Sánchez, los diputados Miguel Ramos Arizpe y fray Servando Teresa de Mier, así como el obispo Antonio Joaquín Pérez.

El Congreso se instaló el 24 de febrero de 1822 y desde luego se atribuyó la soberanía nacional, comenzando sus trabajos legislativos sobre todas las materias, pero olvidándose de redactar la Constitución de acuerdo con las bases del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba.

En el seno del Congreso pronto surgió una gran división por la naturaleza de los asuntos que se trataban y de las personas que intervenían. Además reinaba profunda agitación por la noticia de que las Cortes de España habían rechazado los Tratados de Córdoba y por tanto se creaba el problema de la elección del emperador de México.

La división de personas y de principios era bien clara entre los insurgentes y los realistas que trabajaron por la Independencia en 1821. Los primeros se inclinaban por el establecimiento del sistema republicano, aunque sin un plan concreto; con ellos estaba la clase media, formada por los artesanos, el pequeño comercio, los rancheros y los profesionistas que sustentaban ideas liberales.

Los realistas aspiraban a que se estableciera el sistema monárquico, pero estaban divididos en dos facciones: una compuesta por los amigos y partidarios de Iturbide (la nobleza, el ejército y el clero), que deseaban llevarlo al trono, llamándose *iturbidistas* y otra, la de los *borbonistas*, que sostenían el Plan de Iguala sin modificaciones y que estaba compuesta en su mayoría por españoles y absolutistas.

La lucha entre los partidarios de uno y otro bando fue terrible y a ello contribuyó la prensa que, dando a conocer lo que cada partido ambicionaba con el triunfo de sus ideas, agitó las pasiones del momento y preparó una crisis formidable.

Los partidarios del caudillo resolvieron recurrir a la violencia (el motín del 18 de mayo de 1822), a fin de obligar a sus contrarios a reconocerle por emperador y con tal objeto prepararon un motín. El sargento Pío Marcha y el coronel Epitacio Sánchez, personas que habían militado a las órdenes de Iturbide, hicieron tomar las armas a algunos soldados del antiguo regimiento de Celaya y seguidos del populacho recorrieron las calles de la Ciudad de México. Iturbide salió a recibir a los que le aclamaban, manifestándoles su agradecimiento y exhortándolos a que sometieran su petición al dictamen del Congreso.

Al día siguiente se reunió el Congreso en medio de una muchedumbre entusiasta e insolente que aclamaba a Iturbide. El Congreso estaba en franca pugna con Iturbide y su mayoría le era adversa; pero las amenazas y gritos del populacho no dejaban deliberar a los diputados. Hubo necesidad de llamar al mismo Iturbide para que restableciera el orden y en esas condiciones, con una asistencia que no era la reglamentaria, se discutió el asunto.

El diputado Mier y Terán y otros opinaban que no se tomase ninguna resolución hasta que se consultara a las provincias, en tanto que Gómez Farías y otros diputados pugnaban por el nombramiento inmediato de Iturbide. Puesta a votación la propuesta de Gómez Farías, fue aprobada por la mayoría. La proclamación de Iturbide como emperador fue un acto de presión militar y popular sobre el Congreso, al que se restó libertad para opinar; pero en las provincias fue grande el regocijo que produjo la elevación del generalísimo al trono.

Elegido Iturbide emperador, procedió a dar forma al Imperio, nombrando príncipes a su padre, a los hijos y a su hermana e improvisó una corte con la aristocracia colonial, formada por ricos hacendados y mineros, que habían comprado sus títulos de nobleza. A pesar de que las condiciones del tesoro público eran desfavorables, se celebraron las ceremonias y fiestas de la coronación con tanto esplendor y alegría como si la situación del país hubiera sido de bonanza.

Los ministros de Estado de la Regencia fueron confirmados en sus puestos y fue conservado el mismo Congreso que lo había elegido emperador, pero día con día aumentaba más la oposición entre Iturbide y las Cámaras, cuya mayoría estaba contra él.

El emperador, desde luego, comenzó a manifestarse con miras absolutistas, pretendiendo abarcar todo el poder público; pero le faltaba capacidad y experiencia. Había transcurrido poco tiempo desde la coronación de Iturbide, cuando se recrudeció la oposición del Congreso hacia el emperador manifestando una tendencia republicana, apoyada por las logias masónicas, a las que habían afiliado muchos jefes del ejército.

#### **III.1.5.1. Disolución del congreso constituyente.**

Se fragó un plan, que consistía en sublevar a la guarnición de la capital y bajo su protección trasladar el Congreso a Texcoco, en donde se declararía nula la elección de Iturbide y se proclamaría un gobierno republicano. Denunciada la conspiración, el emperador ordenó el arresto de diecinueve diputados (agosto de 1822), lo cual causó indignación en el Congreso, por considerar éste inviolables a

sus miembros y envió una representación al emperador. En vista de eso, Iturbide resolvió disolver el Congreso, encargando de ello al brigadier Luis Cortázar, quien se presentó en el salón de sesiones (31 de octubre), a comunicar la orden a los diputados, los cuales se retiraron sin oponer resistencia. Después de ese golpe de Estado, Iturbide, que se había convertido en soberano absoluto, procedió a formar un nuevo cuerpo legislativo, que se llamó Junta Nacional Instituyente, formada por sus amigos y partidarios, para que se encargaran de redactar la Constitución del Imperio.

En general la situación del país era desconcertante. Las fuerzas del general García Dávila, que ocupaban el castillo de San Juan de Ulúa, representaban todavía las esperanzas de España de reconquistar su colonia y estorbaban el comercio exterior de Veracruz. El erario estaba agotado y el ramo de hacienda completamente desorganizado, habiendo un déficit de cuatro millones de pesos, pues mientras los gastos de la corte habían aumentado, los ingresos habían disminuido, bien por falta de confianza en el gobierno o bien por el atraso en que se encontraba la industria, la minería, el comercio y la agricultura a causa de la guerra de Independencia.

Mientras se concertaba un empréstito para salvar aquella situación, la Junta Nacional Instituyente recurría a imponer gravosas contribuciones y a crear papel moneda de circulación forzosa para remediar las exigencias del momento. En aquellas condiciones el régimen imperial era insostenible y el disgusto era general; algunas provincias, como Jalisco y Yucatán, pretendían constituirse en Estados Independientes. De todo lo cual se aprovechan las logias masónicas y los políticos para promover un cambio de gobierno favorable a sus intereses.

En tal situación, Iturbide salió de México rumbo a Jalapa (noviembre de 1822) con el pretexto de activar las negociaciones para la rendición del castillo de San Juan de Ulúa, pero en realidad para impedir que estallara en Veracruz el pronunciamiento que preparaba Antonio López de Santa Anna, resentido con el emperador porque no le habían concedido los puestos que ambicionaba. Además, el despotismo de Iturbide hacía aumentar el número de sus enemigos, pues los antiguos insurgentes que se habían adherido al Plan de Iguala y habían

contribuido a su triunfo, eran vistos con menosprecio en la corte imperial, en tanto que los realistas, sus enemigos, disfrutaban de los mejores empleos.

Durante su estancia en Jalapa, Iturbide hizo comparecer a Santa Anna para que le diera cuenta de su conducta política; mas como no quedara satisfecho de sus explicaciones, lo separó del mando de la guarnición de Veracruz y le ordenó presentarse en México.

Santa Anna ofreció que marcharía a la capital después de la partida de Iturbide; pero en vez de cumplir su promesa se pronunció en Veracruz, proclamando la República. Santa Anna se puso al frente de sus tropas en Veracruz (diciembre de 1822) y publicó un manifiesto, en el que decía que habiendo quebrantado Iturbide el juramento de respetar la libertad política de la nación, desconocía al emperador y volvía el país al estado en que se encontraba antes de su proclamación.

Santa Anna atrajo a su partido a la Diputación provisional de Veracruz, e interesó a los comerciantes españoles permitiendo la salida de fondos para España, que anteriormente se les había negado, a la vez que se le unía don Guadalupe Victoria.

Iturbide, al ver que sus más fieles partidarios y amigos lo abandonaban y se pasaban a las filas del enemigo, mandó reinstalar el Congreso que un año antes había disuelto, haciendo salir de la cárcel a muchos diputados para que concurrieran a las sesiones.

El Congreso ordenó su pronta salida del país, concediéndole una pensión de 25,000. 00 pesos anuales; posteriormente, después de una serie de sucesos en México, regresó Iturbide al país y fue reconocido por las fuerzas del general De la Garza, quien lo aprendió e informó de lo ocurrido al gobierno de Tamaulipas, cuyo Congreso se reunió en Padilla, resolviendo que en cumplimiento del decreto de 3 de abril de 1823, Iturbide debía ser fusilado, a pesar de que éste alegó desconocer aquella ley que le prohibía regresar al país, ejecutándose la sentencia en Padilla el 19 de julio de 1824.

### **III.1.6. Constitución de 1824.**

El 4 de octubre de 1824 fue promulgada la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, por la cual se adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal. El país quedó dividido en diecinueve Estados libres y soberanos en su régimen interior y cuatro Territorios dependientes del Centro; además se creó el Distrito Federal para la residencia de los Poderes de la Unión.

El poder se dividía para su ejercicio en Legislativo, depositado en dos cámaras, de diputados y senadores; el Ejecutivo, encargado a un Presidente y un Vicepresidente y el Judicial, que se confiaba a la Suprema Corte de Justicia, a los tribunales de circuito y a los jueces de distrito.

Esta Constitución, que había adoptado los principios de la Constitución Francesa y de la Constitución de Cádiz y un mecanismo de gobierno semejante al de los Estados Unidos, estuvo en vigor desde el 4 de octubre de 1824 hasta el 30 de abril de 1836, en que fue sustituida por una Constitución centralista.

La Constitución de 1824 conservaba muchas tradiciones de la Colonia, pues en ella se mantenían el principio de intolerancia religiosa y los privilegios del clero y del ejército. Entre sus principales mandatos se hallaban las garantías individuales, se insistía en la libertad de pensamiento y de imprenta, se trataba del fomento de la riqueza, de las vías de comunicación y de las relaciones internacionales.

La Constitución de 1824 sólo consideraba el aspecto político, pero no penetraba en los problemas económicos y sociales del país, pues a nadie se le ocurría que para constituir una nueva nación era necesario destruir antes el régimen heredado de la Colonia, basado en la repartición desigual de la propiedad de la tierra y en la explotación del trabajo humano. Por lo tanto la población campesina de la República sentía que perdía más con la nueva Constitución, pues según ella todos eran iguales: ya no había indios, ni castas, ni criollos, todos eran ciudadanos mexicanos. Pero al convertirse un indio en ciudadano tuvo que pagar impuestos y prestar servicio militar, en tanto que las ventajas que le otorgaba la



Constitución no podía disfrutarlas por falta de capacidad para ejercer sus derechos.

Bajo la vigencia de ésta Constitución, en cuestión de política fiscal se adoptó el sistema proteccionista, considerándose que el país podría convertirse en una floreciente nación industrial, fomentando su desarrollo económico propio por contar con grandes riquezas naturales.

Se prohibió la importación de artículos semimanufacturados y de materias primas, como la seda labrada y el algodón en rama. Además se prohibió la entrada de tela y ropa, cuando aún no existían en el país fábricas de hilado y tejidos.

Pero en realidad, el sistema prohibitivo sólo produjo resultados negativos, porque se intentaba proteger a un pueblo carente de industria, que no tenía máquinas ni personal preparado para una renovación industrial.

### **III.1.7. Doctrina Monroe.**

A los Estados Unidos les preocupaba mucho la preponderancia que iba tomando Inglaterra en las colonias españolas, y trató de conseguir a todo trance el aislamiento de las potencias europeas e impedir su intervención política en América. Con tal fin, en 1823 el Presidente James Monroe había presentado al Congreso norteamericano dos declaraciones importantes respecto a la libertad de los países americanos y que constituyen lo que después se ha llamado la "Doctrina Monroe". Sus puntos principales son los siguientes: "Los países americanos, dada la condición libre e independiente que han asumido, ya no deberán ser considerados como susceptibles de futura colonización por ninguna potencia europea. "Consideraríamos un peligro para nuestra paz y seguridad cualquier intento de parte alguna de ellas que tuviera por objeto extender su dominio en alguna porción de este hemisferio".<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Cfr. Miranda Basurto, Ángel, op. cit. p. 117

El objeto del mensaje de Monroe en aquella época era impedir que la Santa Alianza consumara la reconquista de América; pero posteriormente se ha aplicado a toda intervención de las potencias europeas en los países americanos.

El gobierno de los Estados Unidos, después de reconocer la Independencia de México, se limitó a evadir, sin carácter oficial, a Mr. Joel R. Poinsett (octubre 1822). Fue presentado a Iturbide como delegado oficial y traía la comisión de solicitar que México cediese a los Estados Unidos más de la mitad de su territorio; fracasó en su negociación.

En 1825 Poinsett presentó a Victoria sus credenciales como ministro de los Estados Unidos y en vista de las instrucciones que traía de su gobierno para celebrar un tratado de amistad y comercio entre los dos países, el gobierno mexicano designó a don Lucas Alamán y don Ignacio Esteva para efectuar las negociaciones. Poinsett creía encontrar en México un campo fácil para desarrollar la política de penetración imperialista norteamericana; pero se encontró con la resistencia de Alamán, quien se negó a discutir el plan norteamericano hasta que los Estados Unidos no fijasen, de acuerdo con México, los límites entre ambas naciones. Disgustado Poinsett por estas proposiciones, empezó a tramar la caída de Alamán, valiéndose de los políticos afiliados a las logias *yorkinas*, que por entonces acababa de organizar.

Don Lucas Alamán pensó en contrarrestar la influencia de los Estados Unidos apoyándose en Inglaterra, pero sin tener en cuenta las verdaderas necesidades del pueblo mexicano. Así fue como formó en Inglaterra y Alemania varias sociedades como la Compañía Unida de las Minas de México y la Compañía Anglo-Mexicana, que invirtieron en la República más de treinta millones de pesos con el fin de industrializar al país. Pero en el fondo Alamán lo que deseaba, como la mayor parte de los intelectuales del partido conservador era que prosiguiera el dominio de la aristocracia y que el pueblo continuara en las mismas condiciones en que había vivido durante la Colonia.

### **III.1.8. Logias masónicas.**

Las logias masónicas, que tanto influyeron en la vida política del país durante esta primera etapa de su organización nacional, se habían comenzado a establecer en México desde antes de la Independencia por oficiales del ejército venidos de España. Las primeras logias pertenecían al rito escocés y en 1819 era ya tan grande el número de sus adeptos que el virrey Apodaca, a instancia de ellas, publicó la Constitución española en 1820.

Al consumarse la Independencia se afiliaron a las logias del rito escocés los generales Bravo, Barragán y otros muchos políticos, que formaron el partido escocés, el cual llegó a tener gran influencia en el gobierno y en el Congreso. Al establecerse el régimen federal se creó una nueva asociación masónica, la de los *yorkinos*, bajo la dirección de Mr. Joel R. Poinsett, ministro de los Estados Unidos ante el gobierno mexicano.

Al principio las actividades de las logias se reducían a propagar las ideas liberales; pero después se convirtieron en centros políticos, en los que se discutían los asuntos del gobierno: las elecciones, las leyes, los acuerdos del gabinete, a ellas concurrían los diputados, los senadores, los ministros, los gobernadores y toda clase de personas influyentes. El establecimiento de las logias fue de gran importancia, porque ellas determinaron la definición de los partidos políticos que habrían de disputarse el poder en lo futuro: el liberal y el conservador, que comenzaron a manifestarse desde los primeros años de la vida independiente de México.

### **III.1.9. Reforma liberal.**

El 1° de abril de 1833 se inició un nuevo período gubernamental, en el que debía ocupar la Presidencia de la República el general Antonio López de Santa Anna; pero como éste no se presentó hasta el 16 de mayo, se encargó interinamente del gobierno el Vicepresidente, don Valentín Gómez Farias, representante de la clase media liberal. Entre 1833 y 1855, Santa Anna gobernó a México en once períodos

diferentes. Su falta de convicciones políticas lo hicieron fluctuar del partido liberal al conservador y su actuación casi siempre estuvo condenada al fracaso.

Gómez Farías, considerando que para el progreso del país era necesario que el gobierno estuviese fuera de la influencia del clero y de los elementos conservadores, dictó las leyes que habían de transformar las condiciones sociales y políticas del país. Por tal razón se considera a Gómez Farías como el "patriarca del liberalismo" y el precursor de la Reforma, que consumó años más tarde don Benito Juárez.

El grupo reformista estaba formado por la pequeña burguesía, que trataba de desplazar a los españoles en los asuntos económicos y por los nuevos políticos que ambicionaban los puestos públicos, al frente de los cuales se hallaban distinguidos intelectuales, como el doctor José María Luis Mora y Lorenzo de Zavala. Con el apoyo de Gómez Farías y con un programa liberal avanzando, durante el año 1833 y principios del 34 se fueron expidiendo varias leyes, destinadas a destruir las instituciones y los privilegios de las clases que significaban un obstáculo para la marcha progresista del país.

El programa reformista consistía en extirpar de raíz la influencia del clero y del ejército en la marcha del gobierno y convertir al país en una nación libre de sus viejas tradiciones y del despotismo colonial. Para ello era necesario acabar con los privilegios del clero y subordinarlo al Estado, hacer una distribución menos injusta de los bienes que el clero y las clases privilegiadas habían acumulado, decretar la libertad de cultos y separar la Iglesia del Estado; hacer la enseñanza obligatoria, fundando escuelas en los pequeños poblados; crear institutos de enseñanza superior y profesional en que se diera preferencia a los conocimientos científicos; pugnar por la libertad de prensa y por la difusión de la lectura.

Sobre todos estos asuntos publicaron brillantes artículos el doctor Mora, Zavala y otros intelectuales y parte de aquellos principios se convirtieron en leyes en algunos Estados, particularmente en el de México, Jalisco y Zacatecas.

Estas reformas versaban sobre cuestiones eclesiásticas, educativas, del ejército y hacendarias. Gómez Farias tenía la intención de proseguir su obra reformista por medio de otras leyes y reglamentos; pero el clero y el ejército, que se sentían agraviados con estas reformas, pidieron a Santa Anna que asumiera la Presidencia y reprimiera a los liberales. El Presidente, sin convicciones políticas de ninguna clase, se convirtió en instrumento de los intereses de los conservadores y dando la impresión de que al asumir la Presidencia lo hacía como resultado de un clamor popular, se hizo cargo del gobierno (mayo de 1833) e inmediatamente derogó todas las disposiciones dictadas por Gómez Farias.

### **III.1.10. Las Siete Leyes Constitucionales.**

El 30 de diciembre de 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que establecían definitivamente el régimen de centralización gubernamental y administrativa de la nación.

La Primera ley contenía los derechos y deberes de los ciudadanos mexicanos, estableciendo la obligación de profesar la religión católica.

La Segunda creó el Supremo Poder Conservador, el cual era superior a los otros poderes, pues podía declarar la incapacidad física o moral del Presidente y anular sus actos; suspender la Suprema Corte y las sesiones del Congreso, pudiendo además declarar la nulidad de las leyes, decretos o reformas que hicieran las Cámaras.

Las leyes Tercera, Cuarta y Quinta organizaban los Poderes, fijando los procedimientos de su elección y sus atribuciones.

La Sexta ley establecía la división del territorio de la República en Departamentos y su gobierno interior y la Séptima señalaba el tiempo y modo de hacer las reformas constitucionales.

### **III.1.11. Constitución de 1857.**

Desde el principio de su vida como nación independiente, hubo en México un continuo forcejeo entre "liberales" y "conservadores", de un lado los herederos ideológicos de los insurgentes que aspiraban a una renovación política, económica y social que borrara los estigmas de la Colonia y del otro, los terratenientes, la aristocracia, la milicia y el clero empeñados en mantener sus antiguos privilegios.

De ahí surgió la necesidad de organizar una asamblea legislativa que tradujera en normas legales los antiguos ideales de la Independencia y para ello se reunió en la ciudad de México el 18 de febrero de 1856 un Congreso Constituyente que estaba formado casi en su totalidad por diputados de ideas avanzadas. Entre sus miembros más distinguidos se contaban don Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Melchor Ocampo, Valentín Gómez Farías y Santos Degollado, todos hombres de una rectitud política invariable.

Si bien es cierto que los constituyentes se inspiraron en las doctrinas jurídicas de los norteamericanos y en los principios proclamados por la Revolución Francesa, también puede afirmarse que fue la experiencia de treinta y cinco años de estériles luchas de partidos la que dio origen a los postulados de la Constitución de 1857.

Después de largas deliberaciones, el 5 de febrero de 1857, bajo la presidencia de don Ignacio Comonfort, el Congreso aprobó la nueva Constitución que organizó al país en forma de República representativa, democrática federal, compuesta de veintitrés Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una Federación.

La nueva Constitución era democrática, liberal e individualista y estableció las bases jurídicas de la Nación y del Estado mexicano. En ella se hizo la declaración de los derechos del hombre, reconociendo las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, así como la soberanía popular.

El Poder Público se dividió en Legislativo, depositado en la Cámara de diputados, pues el Senado quedó suprimido; el Ejecutivo, desempeñado por el Presidente de la República, asistido por cinco Secretarios de Estado y el Judicial, que se encomendó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo presidente debía sustituir las faltas temporales del Presidente de la República.

Además se incluyeron en la Constitución las leyes dictadas sobre abolición de fueros, desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas y la libertad de enseñanza.

El aspecto criticable de esta Constitución fue que como reacción al santanismo, puso al ejecutivo a tal punto bajo el control del congreso, que fuertes presidentes, como Juárez y Porfirio Díaz, enfrentándose con enormes tensiones o vislumbrando grandes dificultades, no pudieron acatarla totalmente. A menudo, la alternativa no era la de autocracia o constitucionalismo, sino de autocracia o desorden. Así, durante su existencia de 60 años, la Constitución de 1857 nunca tuvo una plena eficacia; la élite en el poder consideraba generalmente que era un documento demasiado noble como para mezclarlo en la vil política cotidiana y decidió no acatarla.

### **III.1.12. Leyes de Reforma.**

En los años que siguieron a la independencia política se hicieron varios intentos para liberar al país del poder y la influencia de las clases privilegiadas; pero fracasaron porque México aún no estaba preparado para esa transformación. La Reforma vino a realizar esa segunda parte de nuestra evolución nacional que entre otras cosas, prohibió a la Iglesia tener bienes raíces, suprimió los fueros de los militares y los sacerdotes, estableció la educación laica, la libertad de prensa y de reunión y autorizó a los sacerdotes y monjas a renunciar a sus votos.

Bajo los gobiernos de Álvarez y Comonfort se expidieron las primeras leyes reformistas, que provocaron una fuerte reacción del clero y del ejército. Pero fue en 1859 y 1860 cuando el gobierno de Benito Juárez, establecido en Veracruz, expidió las Leyes de Reforma que estaban destinadas a destruir el poder del clero

y anular su intervención en los negocios civiles, porque era evidente que éste ayudaba con todos sus recursos al partido conservador.

Entre lo más destacado de estas leyes podemos mencionar la confiscación (llamada "nacionalización") de los bienes eclesiásticos y su venta al público, la secularización del matrimonio, de los cementerios y del registro civil; también suprimió varios días de fiesta, basados en tradiciones religiosas y prohibió a funcionarios asistir con carácter de tales a las ceremonias religiosas.

La Reforma consagró definitivamente la forma de gobierno republicano federal y representativo, proclamando el sufragio universal, que los conservadores habían tratado de suprimir. Modificó el orden económico y social, haciendo entrar en circulación las enormes riquezas acumuladas por la Iglesia y favoreciendo con ello la creación de la burguesía nacional, aboliendo las clases privilegiadas y proclamando la igualdad, base de la democracia.

Las leyes de desamortización y nacionalización de bienes de comunidades civiles y religiosas, tenían por finalidad fraccionar los grandes latifundios eclesiásticos y reducirlos a pequeñas propiedades para mejor aprovechamiento de la tierra. Pero en vez de esto resultó que las propiedades desamortizadas del clero y las de comunidades y pueblos indígenas se transformaron en grandes haciendas, pues los latifundistas se apoderaron por medio de la usura o el despojo de las parcelas individuales que habían recibido los indios al fraccionar las propiedades comunales de los pueblos.

Así fue como los terratenientes mexicanos y poderosas compañías extranjeras, al amparo de las leyes de Reforma, adquirieron grandes extensiones territoriales, de las cuales despojaron a los campesinos que por su ignorancia no habían podido legalizar su pequeña propiedad, quedando convertidos en miserables peones al servicio de los propietarios usurpadores.



### **III.1.12.1. Labor legislativa de Juárez.**

Sin pasar desapercibido el gran acierto de Mariano Otero en la en la reforma a la Constitución de 1824, a través del Acta de Reformas de 1847 que en su artículo 25 concede competencia a los tribunales federales para proteger a los habitantes de la República "en ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare",<sup>70</sup> es durante el gobierno de Juárez que se reglamentó el juicio de Amparo para garantizar adecuadamente el ejercicio de las garantías individuales frente al poder del Estado. También se expidieron los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles, que venían a sustituir la anacrónica y complicada legislación colonial en materia civil, hasta entonces vigente. A su vez, se expidió una ley de Instrucción Pública.

Aunque estos códigos y leyes se dictaron para el Distrito Federal y los Territorios Federales, la mayoría de los Estados los adoptaron con ligeras modificaciones.

### **III.1.13. Constitución de 1917.**

Venustiano Carranza había declarado que el constitucionalismo no podía reducirse a una simple restauración política del orden constitucional alterado por Huerta, sino que el país exigía una revisión de su situación económica y social. Para lograr tal fin era preciso convocar un Congreso, identificado con las necesidades de la época y con el pueblo, para rehacer la Ley Suprema de la República. En tal virtud por decreto del 14 de septiembre de 1916, el gobierno de Carranza convocó un Congreso Constituyente para que elevara a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha.

El Congreso se instaló en Querétaro el 1° de diciembre de 1916, figurando en él muchos políticos y militares que habían actuado durante la lucha armada y

formándose desde luego dos grupos con ideas diferentes, el renovador y el radical; el primero se apoyó en los postulados políticos del antiguo grupo renovador de la legislatura maderista y el segundo, de ideas más avanzadas y con tendencias radicales, fue llamado *jacobino*. La discusión fue a menudo apasionada y violenta; pero allí se manifestó y se consolidó en preceptos constitucionales la tendencia económico-social, sentida fundamentalmente por todos los hombres que habían actuado en los diversos campos de la lucha por el mejoramiento de México.

Carranza envió al Congreso un proyecto de Constitución bastante moderado, cuyos principios no significaban un cambio radical en la estructura constitucional de México; antes bien, en la convocatoria había manifestado que sería respetado el espíritu liberal de la Constitución. Por su parte, los diputados renovadores que se habían agrupado en torno de Carranza para apoyar sus ideas, basados en la Constitución liberal de 1857, propusieron reformas moderadas que tendían a ir realizando lentamente las demandas del proletariado. Pero el grupo de los radicales hizo sentir la necesidad de incluir en la nueva Carta Política los principios que cristalizaban, hasta cierto punto, las demandas de los obreros y campesinos.

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la nueva Constitución que rompiendo con los moldes jurídicos establecidos hasta entonces, incluyó principios avanzados de reforma social y derechos en favor de los campesinos y obreros. Junto a las garantías individuales que estableció en su artículo inicial, incluyó también principios nuevos destinados a consagrar las llamadas garantías sociales. En cuanto a "reformas sociales" declaró que la tierra, el agua y otros recursos naturales son propiedad de la Nación y que los particulares sólo pueden explotarlos mediante el consentimiento del Estado; también adoptó un Código del trabajo muy avanzado en cuanto a salarios, jornadas y condiciones laborales.

La Constitución de 1917, en general, pero particularmente los artículos 27 y 123, representan la culminación del proceso histórico de la lucha por la conquista de derechos para el pueblo mexicano, dio al Estado la intervención directa para

---

<sup>70</sup> Cfr. Floris Magadant, Guillermo, op. cit. p. 157

defender los intereses del trabajador como clase social y lo arrebató jurídicamente del libre arbitrio de la clase patronal. Igualmente liberó al campesino de la esclavitud de la hacienda y del latifundio, otorgándole la propiedad de la tierra como un derecho.

Pero, aun con todo esto, no puede afirmarse que el ciclo revolucionario haya terminado en nuestra Patria. La revolución es un proceso permanente y continuado y aún falta mucho por hacer en México para lograr la consolidación de un régimen pleno de auténtica democracia, libertad y justicia social.

### **III.1.13.1. Política exterior de Venustiano Carranza.**

De acuerdo con la Constitución de 1917, se hicieron las elecciones para Presidente de la República, diputados y senadores, resultando elegido para la primera magistratura don Venustiano Carranza, quien tomó posesión el 1° de mayo de 1917 para el periodo constitucional que debía terminar el 30 de noviembre de 1920. Desde luego, tuvo que enfrentarse con los múltiples problemas internos y externos que traía consigo la implantación del nuevo código político, siendo ésta la razón por la que no se repartieron tierras a los campesinos ni se mejoraron las condiciones de los trabajadores sino en parte insignificante.

A pesar de los errores que puedan imputarse a Carranza en su política interior, es necesario reconocer que su política exterior es digna de encomio por su valiente actitud frente al imperialismo yanqui y su tendencia de unificación de los pueblos latinoamericanos. En esta forma digna y patriótica se manifiesta la doctrina de no-intervención de Carranza en materia internacional, dentro de la cual sobresalen el respeto de los pueblos fuertes por los débiles y la exclusión de los elementos extranjeros que pretenden intervenir en las cuestiones interiores de otras naciones.

### **III.1.13.2. Después de la muerte de Venustiano Carranza.**

La muerte de Carranza dejó al país en manos de los revolucionarios del Plan de Agua Prieta y el Congreso designó al jefe de la rebelión, Adolfo de la Huerta,

como Presidente interino para terminar el periodo que había quedado incompleto, hasta el 30 de noviembre de 1920. Durante el corto tiempo que desempeñó la presidencia, el señor De la Huerta dedicó sus esfuerzos a consolidar la paz. Los jefes zapatistas reconocieron al nuevo gobierno; el general Francisco Villa, que durante el periodo de Carranza se mantuvo en rebelión, se rindió radicándose en la hacienda de Canutillo, en Durango, que el gobierno le cedió para que la trabajase con sus soldados.

Pacificado el país, el presidente interino procedió a celebrar las elecciones, en las cuales resultó electo el general Álvaro Obregón para desempeñar la presidencia de la República durante el periodo de 1920 a 1924.

Para reconocer al régimen de Obregón el gobierno de Washington propuso en 1921 la firma de un Tratado de Amistad y Comercio, pretendiendo la modificación del artículo 27 de nuestra Constitución en lo concerniente a las inversiones petroleras y a los derechos de los ciudadanos norteamericanos; pero el gobierno mexicano rechazó esta proposición. Finalmente se llevó a cabo el Convenio De la Huerta-Lamont, por el cual el gobierno reconoció la cantidad de mil cuatrocientos millones de pesos como suma de la deuda exterior y la de los ferrocarriles, pero, en cambio, se logró la simpatía del capitalismo americano. Además, se estableció el funcionamiento de una Comisión de Reclamaciones para el pago de los daños causados a los extranjeros.

En agosto de 1923 se firmaron en México los llamados Tratados de Bucareli, por los que el gobierno norteamericano reanudó sus relaciones diplomáticas con el nuestro, sobre la base de salvaguardar los derechos de propiedad de los norteamericanos en México.

Durante su gobierno, Obregón se dedicó a poner en práctica la Constitución de 1917, impulsando la dotación y restitución de ejidos a los campesinos y la organización de sindicatos de los trabajadores, los cuales formaron dos poderosas agrupaciones, la Confederación Regional Obrera Mexicana (C.R.O.M.) y la Confederación General de Trabajadores (C.G.T.), que se convirtieron en fuerte apoyo del gobierno. También dio gran impulso a la educación pública, se

restableció la Secretaría del ramo, asignándosele un presupuesto de treinta millones de pesos, siendo éste el punto de partida de la acción intensa que los gobiernos revolucionarios fueron desarrollando para difundir la cultura entre todas las clases sociales del país.

En 1923, la sucesión presidencial dio origen a nuevos disturbios políticos. Fueron candidatos en esa ocasión el general Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, ambos ministros de Obregón y entre ellos se dividieron las simpatías del antiguo grupo revolucionario. Las disputas políticas llegaron a un punto culminante cuando Huerta en Veracruz y otros jefes militares en diversos lugares del país, iniciaron una rebelión armada contra el general Obregón en diciembre de 1923, a quien acusaban de apoyar la candidatura del general Calles.

Con toda diligencia el general Obregón acudió a batir a los rebeldes y a fines de febrero de 1924 ya había logrado dominar la situación. Restablecida la paz, se efectuaron las elecciones y el Congreso declaró triunfante al general Plutarco Elías Calles, quien tomó posesión de la presidencia el primero diciembre de 1924.

El general Calles trató de continuar el impulso reconstituyente iniciado por Obregón, creando más escuelas rurales y agrícolas, construyendo carreteras, comenzando las obras de riego que nuestro país necesitaba para el desarrollo de la agricultura y haciendo nuevas dotaciones de ejidos, aunque respetando todavía muchos latifundios de ricos privilegiados, especialmente de extranjeros.

Procuró la nivelación de los presupuestos, teniendo como base una política hacendaria de fomento económico. Así pudo fundar el Banco de México en septiembre de 1925 y más tarde el Banco de Crédito Agrícola destinado a la ayuda de los campesinos, también pagó una parte considerable de la deuda interior y exterior de México.

La promulgación de leyes para activar el cumplimiento de la Constitución le plantearon dos graves conflictos, uno con las compañías petroleras y el otro con la Iglesia Católica. La Iglesia se consideraba independiente del Gobierno y por eso el clero pretendía no acatar las leyes de la Nación. Así fue como a principios

de 1926 el arzobispo de México protestó en nombre del episcopado mexicano contra la Constitución de 1917 y el gobierno contestó expulsando al delegado apostólico y ordenando la aprehensión de algunos obispos y sacerdotes reacios a cumplir sus órdenes, así como la incautación de conventos y colegios dirigidos por religiosos.

Como protesta contra estas disposiciones el clero suspendió los cultos religiosos el 31 de julio de 1926 y los católicos organizaron un boicot pretendiendo paralizar la vida económica del país, levantándose otros en armas en los estados de Michoacán, Jalisco, Guanajuato y Colima al grito de "Viva Cristo Rey"; pero el gobierno procedió con energía para dominar estos movimientos, que intranquilizaron al país durante tres años.

Cuando en 1927 se planteó el problema de la sucesión presidencial, se reformó la Constitución en el sentido de permitir que un presidente de la República pudiera desempeñar por segunda vez este cargo después de haber transcurrido por lo menos un periodo gubernamental, con el fin de preparar la reelección del general Obregón, a quien muchos consideraban el único hombre capaz de pacificar al país. Esto provocó nueva división entre el elemento oficial, pues los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano, que aspiraban a la presidencia, apoyados por jefes militares, políticos y diputados, se opusieron a la reelección, lanzándose a la rebelión en octubre de 1927.

Serrano y Gómez fueron aprehendidos y fusilados por órdenes del gobierno y en esas condiciones se efectuaron las elecciones en julio de 1928, resultando elegido el general Obregón, quien fue asesinado durante un banquete con que sus partidarios celebraban el triunfo (San Ángel, D. F.). El general Calles declaró ante el Congreso que con la muerte del general Obregón terminaba el *caudillismo* en México y se iniciaba la era institucional, afirmando que él no volvería a aspirar a la presidencia de la República por ningún motivo.

El congreso designó al licenciado Emilio Portes Gil para que sustituyera al Presidente electo, general Obregón, mientras se efectuaban las elecciones extraordinarias, tomando posesión de la presidencia el primero de diciembre de

1928. La labor conciliadora del licenciado Portes Gil determinó que se resolviera el conflicto entre el Estado y el clero mexicano. Después de varias pláticas entre representantes de las autoridades y de la Iglesia Católica, con la intervención del embajador norteamericano Morrow, se llegó a un acuerdo para establecer los términos en que debía cesar el conflicto religioso, sobre la base del respeto absoluto a la Constitución, en junio de 1929.

En este periodo se formó el Partido Nacional Revolucionario (1929), que hoy conocemos como el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En las elecciones que tuvieron lugar en noviembre de 1929 el Congreso declaró electo Presidente al ingeniero Pascual Ortiz Rubio, quien debía terminar el periodo para el cual había sido designado el general Obregón. El ingeniero Ortiz Rubio tomó posesión de la presidencia el 5 de febrero de 1930 y su mandato debía terminar el 30 de noviembre de 1934.

Durante su gobierno se promulgó el Código del Trabajo, nuestra moneda descendió en forma extraordinaria llegando el oro a cotizarse a más de 80% con relación a la plata y el dólar americano llegó a valer cuatro pesos mexicanos.

Dos años y medio después de haber asumido el poder, el día 2 de septiembre de 1932, el ingeniero Ortiz Rubio prefirió renunciar a él, en virtud de dificultades políticas que se le presentaban y de no estar dispuesto a seguir tolerando la tutela política que el general Calles pretendía ejercer sobre él. Entonces el Congreso designó para sustituirlo y completar el periodo presidencial al general Abelardo L. Rodríguez.

En este periodo se intensificó el reparto agrario, se expidió la Ley del salario mínimo a favor de los trabajadores y se inició la construcción de casas para obreros; se protegió a los empleados públicos con la Ley de Servicio Civil y se fundó el Departamento Agrario con las leyes adecuadas para su funcionamiento. También iniciaron sus operaciones la Nacional Financiera y el Banco Nacional Hipotecario de Obras Públicas.

### III.1.14. Gobierno de Lázaro Cárdenas.

Su gobierno del año de 1934 al año de 1940, se caracterizó por el decidido impulso que dio al reparto de tierras y a la restitución de ejidos y el apoyo que prestó a los trabajadores, organizándose entonces la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.). El reparto de tierras a los campesinos se llevó a cabo en grado muy superior al de los regímenes anteriores a su gobierno; se fraccionaron sobre todo las grandes haciendas y latifundios, como los de la Laguna en Durango, también en Yucatán, que favorecieron a miles de campesinos que seguían siendo jornaleros de los potentados de la producción algodonera y henequenera.

Se dio nueva organización al Banco Nacional de Crédito Ejidal, indispensable para el desarrollo de los ejidos; se incrementó la educación campesina, aumentando el número de escuelas y de maestros rurales y se creó el Departamento de Asuntos Indígenas.

Pero sobre todo Cárdenas tuvo el valor de enfrentarse al capital monopolista extranjero, expropiando y nacionalizando la industria del petróleo y el sistema ferroviario del país, cuya administración puso en manos de los trabajadores.

En materia de relaciones exteriores, especialmente en los casos de España, Austria, Checoslovaquia y China, agredidas por las naciones nazi-fascistas (Alemania, Italia y Japón), el general Cárdenas asumió una actitud digna, protestando por las agresiones de las potencias imperialistas en contra de los países débiles.

En cuanto leyes expedidas en este sexenio podemos mencionar la nueva Ley de Expropiación, del 25 de noviembre de 1936, que prevé la posibilidad de que la indemnización sea pagada *a posteriori*, mediante pagos parciales repartidos sobre un periodo de diez años; a su vez se puso en circulación el Código Fiscal el 31 de diciembre de 1935; una modificación constitucional del 18 de enero de 1934 dio la base para la nueva Ley de Nacionalidad y Naturalización del 20 de enero de 1934; el artículo tercero constitucional fue modificado en sentido radical, haciendo



obligatorio el carácter de la enseñanza en el año de 1934; en el año de 1936 se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual forma parte del Poder Ejecutivo, pero dentro de él goza de un alto grado de independencia; ocupó un lugar central la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 30 de diciembre de 1935; en materia procesal penal federal encontramos un nuevo Código del 23 de julio de 1934; también en el año de 1934 Cárdenas suprimió la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, disponiendo que el periodo de los jueces coincidiera con el sexenio presidencial.

Al terminar su periodo, el general Cárdenas transmitió pacíficamente el poder al general Manuel Ávila Camacho. No obstante, su influencia se ha prolongado por mucho tiempo, debido a su filiación de izquierda y a su devoción por la causa del proletariado mexicano, que lo reconoce como el abanderado tradicional de la Revolución.

#### **III.1.14.1. Después de Cárdenas.**

Manuel Ávila Camacho tomó posesión de su cargo el primero de diciembre de 1940, para el periodo constitucional que terminó el 30 de noviembre de 1946. Su gobierno se caracterizó por sus propósitos de unificación nacional y por un amplio espíritu de libertad y de tolerancia para todas las ideas, pero con apego estricto a las conquistas revolucionarias de nuestra Constitución de 1917. Prestó atención fundamental a la educación; se reformó el artículo tercero constitucional; suprimiéndose el postulado de la educación socialista, se crearon centros de cultura superior, como el Colegio Nacional, el Seminario de Cultura Mexicana y la Comisión de Investigación Científica; se dio impulso al Instituto Politécnico Nacional y a la Universidad Nacional Autónoma de México; se creó el Instituto de Capacitación para maestros en servicio y se emprendió la Campaña contra el Analfabetismo.

En el terreno económico se iniciaron grandes proyectos en favor de la industrialización, la electrificación y el crédito del país; se renovó la Nacional Financiera y se impulsaron las funciones del Banco de Comercio Exterior; se estableció el Instituto Mexicano del Seguro Social y se continuó el reparto de

tierras a los campesinos. En el terreno internacional adoptó como principios fundamentales de su política la justicia y la paz, la solidaridad continental y la cooperación universal. Como consecuencia de los ataques de que fueron objeto los barcos mexicanos, buques petroleros "Faja de Oro" y "Potrero del Llano" en el Golfo de México, declaró la guerra a los países agresores el 22 de mayo de 1942 y a mediados de 1944, nuestro país mandó a un grupo de pilotos a la guerra del Pacífico (Escuadrón 201); se implantó el servicio militar obligatorio y el ejército fue objeto de reformas, modernizándose su armamento.

El licenciado Miguel Alemán toma posesión de la presidencia en el año de 1946. Desde que inició su gobierno, su principal preocupación fue la elevación económica y cultural del pueblo mexicano, aprovechando el clima político de tranquilidad que reinaba en el país, a pesar de las inquietudes que agitaban al mundo. Bajo su gobierno se continuó la obra progresista de los regímenes anteriores, todo el país se cubrió de escuelas, de dispensarios médicos, de presas y carreteras y se construyó la magnífica Ciudad Universitaria.

En las elecciones de poderes federales, efectuadas el 6 de julio de 1952, resultó favorecido por el voto popular para la presidencia de la República don Adolfo Ruiz Cortines. Su gobierno procuró consolidar la recia estructura económica, política y social de la República, establecida por los regímenes anteriores. Su labor se tradujo en grandes obras de beneficio colectivo, construcción de escuelas y hospitales; nuevas carreteras y ferrocarriles; fraccionamiento de latifundios y creación de la riqueza avícola; hubo un incremento de los salarios, aunque el nivel de vida del pueblo bajó por el alza de los precios que subían y la reducción del valor adquisitivo de la moneda.

Durante sus seis años de gobierno de 1958 a 1964, el licenciado Adolfo López Mateos continuó tenazmente la reforma agraria, no sólo fraccionando latifundios, sino fomentando el progreso técnico de la agricultura y el aprovechamiento de los recursos naturales. De igual forma impulsó la construcción de obras de riego, carreteras, obras de agua potable y luz eléctrica para los pueblos carentes de ellas.

Prestó particular atención a un extenso programa de justicia social, reformándose la Ley Federal del Trabajo y dándose mayores prestaciones a los maestros y empleados federales, así como al ejército. Así mismo se construyeron centros asistenciales, hospitales y clínicas, laboratorios y campos deportivos, viviendas populares y numerosas obras de saneamiento y embellecimiento de las principales ciudades de la República, particularmente de la Capital.

Con criterio pacifista y justiciero orientó las relaciones internacionales, haciendo realidad su decisión por conservarnos como país soberano e independiente, ajustándose a los principios de "no intervención" y de "libre autodeterminación" de los pueblos; con lo cual se asegura la paz y la comprensión internacional.

El licenciado Gustavo Díaz Ordaz asumió la presidencia de la República el primero de diciembre de 1964 y durante su régimen presidencial mantuvo estable la economía nacional. En el año de 1968 se realizaron los Juegos Olímpicos, sirviendo de marco para promover el turismo nacional entre las diversas potencias mundiales, lo que se confirmó con la celebración del mundial de fútbol México 1970.

Entre las obras de infraestructura que se realizaron en ese régimen, se encuentra la construcción del Sistema de Transporte Colectivo Metro y aunque no acabó con la corrupción, hubo un control presupuestal, por ejemplo, en las empresas paraestatales, fue muy estricto, en cuanto a su control de desempeño y presupuestario. Las inversiones públicas realizadas (por ejemplo en zonas y proyectos de atractivo turístico, comercio exterior, vivienda, productos artesanales) resultaron, por lo general, productivas. El manejo de la deuda pública externa fue objeto de inmenso escrúpulo ya que el presidente Díaz Ordaz pensaba que pedir prestado dinero al exterior para equilibrar el presupuesto significaba gravar a las generaciones futuras, quienes iban a pagar con su trabajo el dinero que se malgastó.<sup>71</sup>

El 2 de octubre de 1968, después de una manifestación estudiantil que derivó de varios conflictos de esa índole (por cierto, no exclusivos de México), hubo un

enfrentamiento entre los estudiantes y el Ejército Nacional Mexicano en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, de la que se responsabilizó el propio presidente en el informe presidencial de 1969.

### **III.1.15. Régimen del licenciado Luis Echeverría Álvarez.**

Luis Echeverría asume la presidencia de la República el primero de diciembre de 1970, previo rompimiento con su antecesor, el licenciado Gustavo Díaz Ordaz, principalmente por la responsabilidad que Echeverría quiso delegar en Díaz Ordaz, sobre el problema estudiantil de 1968.

El régimen presidencial de Echeverría se caracterizó por ser altamente populista y crear una excesiva clase burocrática que a la postre derivó en una crisis económica extraordinaria, puesto que la falta de producción de bienes de consumo, motivada por el grueso grupo burocrático, impidió el crecimiento económico nacional. Aunado a ello, se incorporaron al Estado varias industrias, creándose las empresas de participación estatal mayoritaria que repercutieron en graves problemas económicos, debido a la falta de producción por parte de las mismas.

En el sur de México se forma la guemilla que incluso repercutió en materia política al haber secuestrado al gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa Figueroa.

Por lo que hace a aspectos sociales, se reformó la Constitución para dar cabida a una serie de ideas catalogadas como demagógicas, como la reforma a la Constitución en su artículo 4º, para establecer la igualdad del hombre y la mujer ante la ley.

En un afán de acercarse a la Secretaría General de las Naciones Unidas, Echeverría promovió la firma de la "Carta de los Derechos y Deberes de los Pueblos" y creó el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, que fue subsidiado durante varios años por el gobierno mexicano sin que se hubiera obtenido algún beneficio de dicho organismo.

---

<sup>71</sup> Cfr. Krauze, Enrique, *La Presidencia Imperial*, 7ª edición, Tusquets Editores, México, 1997, p. 318

### **III.1.16. El periodo presidencial de José López Portillo.**

Inició su mandato presidencial el primero de diciembre de 1976 en un ambiente económico deplorable, pero presentó al pueblo una cierta confianza que hizo salir adelante la situación del país momentáneamente, aun cuando no en definitiva.

En materia política lleva adelante una reforma importante que permite que lleguen a ocupar cargos de elección popular en la Cámara de Diputados, aspirantes de los partidos minoritarios, al crear los llamados diputados plurinominales. También promulga la Ley Federal Electoral que desde el año de 1973 se había proyectado y a la importante Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en el año de 1977, la cual otorgaba una función fiscalizadora a la Suprema Corte, en el sentido de vigilar que las elecciones presidenciales se llevaran limpiamente (aunque ésta nunca tuvo la última palabra al respecto: ésta quedaba en manos de la Cámara de Diputados).

Durante su régimen se incrementa el endeudamiento público nacional, llegando éste a más de cien mil millones de dólares. Asimismo, se siguen creando empresas de participación estatal mayoritaria. En el último informe presidencial el primero de septiembre de 1982, se decreta la nacionalización bancaria, al achacar a los banqueros la crisis económica nacional, y se establece el control cambiario.

López Portillo terminó su sexenio en medio del desprecio popular, incluso enfrentó una denuncia por el delito de peculado, promovida por el abogado Ignacio Burgoa Orihuela.

Me parece importante mencionar que al periodo que comprende los regímenes presidenciales de Echeverría y López Portillo irónicamente se les llamó "la docena trágica", ya que en esos doce años, México pasó de ser un país económicamente estable, a una Nación empobrecida y se encontró en una grave crisis económica y financiera.

### **III.2. La fiscalización de la función pública en la actualidad.**

En el sexenio de López Portillo la deuda externa sobrepasó los 26,000 millones de dólares. El peso cayó de 22 a 70 pesos por dólar (el presidente entrante, Miguel de la Madrid, lo fijó en 150 como primera medida de gobierno). En agosto de 1982, un terremoto financiero sacudió los mercados internacionales, México declaraba tener un *problema de caja* temporal, pero en realidad estaba en quiebra.

El primero de septiembre de 1982, día de su último informe de gobierno, López Portillo encaró a la nación: "...soy responsable del timón, pero no de la tormenta", declaró, antes de desgranar su largo listado de excusas. Culpó del desastre a los banqueros y *sacadólares*. Lo irónico fue cuando José López Portillo lloró frente a millones de telespectadores, quienes en su mayoría eran los mexicanos pobres a los que les había pedido perdón hace seis años, por la mala actuación de los funcionarios públicos.<sup>72</sup>

Hemos decidido iniciar como otra etapa en el desarrollo de la fiscalización de la función en nuestro país, a partir del sexenio presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado ya que consideramos que el sexenio anterior estuvo marcado particularmente por la corrupción política y el despilfarro económico, dejando al país en una situación devastada y a una sociedad cansada de la falta de Ética y moral de los gobernantes. Inevitablemente, como en seguida se verá, se da inicio a la creación de una serie de órganos de control de los servidores públicos que hasta la fecha siguen apareciendo, como un reclamo de una sociedad fastidiada de la corrupción. En este nuevo periodo el presidente Miguel de la Madrid inicia una nueva política a la que llamo la "Renovación Moral de la Sociedad".

#### **III.2.1. Periodo de Miguel de la Madrid Hurtado.**

Miguel de la Madrid asume la presidencia de la República el primero de diciembre de 1982, bajo el ideal de la renovación moral de la sociedad, que era un reclamo derivado de la serie de corruptelas que se vivieron durante los regímenes

presidenciales de Echeverría y López Portillo, sin que en realidad se haya obtenido éxito en ese rubro. Me parece interesante plasmar parte del primer informe presidencial de Miguel de la Madrid; el primero de septiembre de 1983, en el que dijo:

La renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta permanente de mi Gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del Gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios. Para fortalecer valores.

La guía fundamental de esta renovación moral será el Derecho, síntesis de la moral social, de la moral republicana, democrática y revolucionaria que hemos venido formando los mexicanos.

Actualizaremos las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promoveremos una nueva ley sobre la materia y reformas y adiciones a la legislación penal y civil; introduciremos nuevas formas sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir - y en su caso, sancionar conductas inmorales de los funcionarios y empleados públicos.

Promoveré sistemas que acaben con las compensaciones al margen de la ley y den transparencia a los intereses de los funcionarios gubernamentales; regularé las prestaciones a que éstos tienen derecho y prohibiré el uso de bienes y servicios públicos para fines ajenos a su cargo. Evitaremos negocios ilícitos en los contratos de obra o servicio público, en las compras de Gobierno y sus empresas. No permitiré que se usen los fondos públicos para la promoción política personal de los funcionarios.

Impediremos aprovechamientos ilegítimos con la nómina oficial: perseguiremos las conductas ilícitas en el otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones; en la inspección y vigilancia de leyes y reglamentos.

Insisto: no es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente operar negocios cuya actividad se funde en relaciones económicas con el Gobierno. Esta

---

<sup>72</sup> Idem. p. 432

dualidad es inmoral. O se gobierna o se hacen negocios. Los puestos públicos no deben ser botín de nadie.

Perfeccionaremos los sistemas de administración de recursos del Estado y fortaleceremos los sistemas de control y vigilancia de la Administración Pública.

Para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República se constituya en patrón de conducta, promoveré la creación de la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública. Usaremos con vigor y decisión este nuevo instrumento.

Espero una actitud dinámica y vigilante de la Cámara de Diputados y de su Contaduría Mayor de Hacienda, respecto a los programas y presupuestos del Ejecutivo Federal.

La renovación moral de la sociedad es reto de todos los mexicanos. No podemos permitir que la Nación se debilite y decaiga, nuestros problemas son tan graves, que sólo con tino moral renovado lograremos vencerlos. El pueblo mexicano es profundamente moral y me exige que persiga toda forma de corrupción. Así lo haré, gobernaré con el ejemplo.

El pueblo debe contar con los medios para hacer valer frente al Gobierno sus legítimos intereses. Doy instrucciones en este momento al Procurador General de la República para que convoque a audiencias públicas con el fin de recabar opiniones que permitan elaborar iniciativas de ley y promover acciones para proveer a la sociedad de un mejor sistema de administración de justicia y seguridad pública.

Moralizaremos y modernizaremos a las policías federales y del Distrito Federal. Es este un reclamo popular en todo el país. Tenemos que actuar pronto. Las policías deben ser garantía de seguridad y tranquilidad ciudadana y no causa de su quebrantamiento. Buscaremos la celebración de convenios con los Estados para apoyarlos en tareas similares. El pueblo tiene derecho a la seguridad personal y familiar. Vigilaremos que así sea.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Cfr. *Primer Informe de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado*, 1 de septiembre de 1983, Biblioteca del Congreso de la Unión, México.



A pesar de las buenas intenciones plasmadas en su primer informe, el gobierno de Miguel de la Madrid se caracterizó por ser pobre en los diversos aspectos sociales y políticos, lo que redundó en la ruptura del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del que salieron varios militantes para formar lo que posteriormente sería el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

### **III.2.1.1. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.**

No podemos dejar de reconocer a Miguel de la Madrid Hurtado su gran acierto al modificarse el Título Cuarto de la Constitución, en un intento de dar más eficiencia a las sanciones de ciertos actos indebidos de funcionarios públicos y por consiguiente tuvo que reformar la Ley sobre la Responsabilidad de Funcionarios Federales y Altos Funcionarios de los Estados (publicada el 4 de enero de 1980), quedando una nueva normativa más completa que contempla a todos los sujetos públicos y no solamente a unos cuantos, siendo el 31 de diciembre de 1982, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la " Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Como complemento en la esfera administrativa a esta nueva ley, en enero de 1983, por iniciativa del Ejecutivo, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). En sus inicios, esta dependencia estaba concebida como uno de los instrumentos básicos para dar cumplimiento a la "renovación moral de la sociedad", que como ya lo dijimos fue uno de los lemas de campaña del Presidente Miguel de la Madrid. La SECOGEF debía constituirse en un medio de control *preventivo*—nunca posterior ni correctivo—que evitara las conductas ilícitas y la corrupción al interior de la administración pública federal. Una de las principales atribuciones que asumió la SECOGEF fue la de organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, el cual se diseñó como una vía administrativa para la consecución de los objetivos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo.

En su concepción original, la SECOGEF era una dependencia de apoyo y vigilancia que no se involucraba directamente en la operación, sino que

participaba en los procesos administrativos de todo el gobierno federal, a través de la opinión previa sobre las normas y lineamientos que expedían las otras dependencias globalizadoras y las coordinadoras de sector. Comprobaba su observancia y aportaba elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades nacionales, vigilaba la congruencia del ejercicio del gasto público con respecto a los presupuestos de egresos y, en su caso, proporcionaba elementos suficientes para la aplicación de medidas correctivas. La SECOGEF, en su carácter de instancia de control preventivo, fue una instancia abocada más al control normativo y a la evaluación, que al control programático y presupuestal.

Sin embargo, en diciembre de 1994, con una reforma efectuada a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se ampliaron las funciones de la SECOGEF y cambió su denominación por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Como resultado de esta reforma, la Secretaría asumió nuevas atribuciones en materia de control, además de que estaría también encargada de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades. En diciembre de 1996, septiembre de 1997 y mayo de 1998 entraron en vigor otros paquetes de reformas que fortalecieron las facultades de la SECODAM.

Específicamente, los cambios permitieron a esta dependencia nombrar y remover libremente a los contralores y a los titulares de las áreas de quejas, auditorías y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal. El carácter de autoridad administrativa que las reformas legales otorgaron a los contralores y a los titulares del área de responsabilidades, les permite hasta hoy aplicar todo tipo de sanciones administrativas y económicas (sin límite en el monto), resolver los recursos de revocación en contra de sus resoluciones, realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emiten en la esfera administrativa y presentar directamente sus denuncias ante el ministerio público cuando presuman la existencia de un ilícito penal. Posteriormente esta Secretaría se vio fortalecida aun más como más, adelante lo veremos.

Al final de su sexenio, Miguel de la Madrid fue denunciado en la vía del juicio político por los que después formarían el Partido de la Revolución Democrática, aunque no prosperó ya que el juicio político no procede contra el Presidente de la República.

### **III.2.2. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari.**

Con la mayor ilegitimidad denunciada, Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de la República el primero de diciembre de 1988. Las elecciones en que junto con Salinas, compitieron por la presidencia de México por el Partido Acción Nacional (PAN), el ingeniero Manuel de Jesús Clouthier y por el Frente Democrático Nacional el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, se caracterizaron por ser oscuras y fraudulentas, lo que se confirmó cuando se indicó que se había caído el sistema de cómputo de votos, dando lugar a las dudas más acres sobre esa elección, ya que previamente a la caída del sistema, el triunfo favorecía a Cárdenas, pero al recobrase aquél, Salinas llevaba ventaja.

El sexenio salinista es identificado como de autoritarismo extremo, en que la voluntad presidencial fue la única que se permitió y donde se rompió en definitiva el Estado de Derecho, por lo que al final de su mandato, Salinas fue repudiado en mayor medida de lo que sus antecesores lo habían sido, incluso, se le denunció penal y políticamente por el Partido de la Revolución Democrática y administrativamente por un grupo de ciudadanos, encabezados por profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM en el año de 1994.

Uno de los objetivos más claros de Salinas, lo constituyó la apertura comercial con los Estados Unidos de América, lo que llevó a México a firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el que los firmantes fueron Canadá, Estados Unidos de América y México. Esa política económica (apertura comercial indiscriminada y la firma del Tratado de Libre Comercio), fueron perjudiciales para el país, ya que éste no tenía elementos y mercancías con las cuales poder competir con los vecinos del norte, lo que motivó que el peso estuviera sobrevaluado durante el último año del sexenio salinista, repercutiendo en la economía nacional al grado de haberse reconocido la existencia de más de

cuarenta millones de pobres en el país, frente a veinticuatro multimillonarios, dándose una grave desigualdad social.

La división creciente y grotesca entre las clases extremadamente rica y extremadamente pobre, aunado al olvido en que se tuvo a los indígenas, provocó que el 1° de enero de 1994 (fecha en que entró en vigor el Tratado del Libre Comercio de América del Norte), se levantara en armas el llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, demandando la caída de Salinas de Gortari del gobierno.

El 23 de marzo de 1994, fue asesinado el candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional, licenciado Luis Donald Colosio Murrieta, creando una incertidumbre en varios renglones, la que se agudizó ante la falta de indagatorias legales apropiadas y firmes para esclarecer ese homicidio.

En materia de reconocimiento al indigenismo se instaló al inicio del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, el 7 de abril de 1989, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México y se reformó el artículo 4° constitucional. A esta Comisión se le encargó un proyecto de reforma Constitucional para establecer los derechos de los indígenas.<sup>74</sup>

### **III.2.2.1. Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1948, proclama la Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, también deben asegurar con medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universal y efectiva, tanto

---

<sup>74</sup> Según el presidente Carlos Salinas de Gortari: "si algún mexicano tiene que reconocerse y ser reconocido en la Constitución es, precisamente el indígena". La Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México es una Propuesta de reforma para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México. Cfr. *Justicia y Paz*, México, número especial, año IV, número 3, junio, p. 24

en los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Dignidad, libertad e igualdad, principios inalienables del hombre, inherentes a su naturaleza y por los cuales a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre expuesta en 1989 por la Asamblea Nacional General de la ONU, existe una preocupación incesante por esta cuestión. Los derechos del hombre independientemente de que deben ser defendidos a nivel mundial, deben ser protegidos y respetados por las autoridades y los individuos mismos, para la convivencia pacífica, digna y cordial entre los individuos de cualquier sociedad.

La protección a los derechos humanos en México tiene su antecedente en el año de 1848, en las procuradurías de los pobres de Don Ponciano Arriaga y desde entonces la preocupación por defender los derechos humanos ha sido constante. Por ejemplo en 1975 se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como un órgano de defensa de los consumidores de bienes y servicios.

El 5 de junio de 1990 por decreto presidencial se crea un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación cuyo Consejo se integraba por dos funcionarios de la Comisión: su presidente y su secretario técnico y por diez personalidades de la Sociedad Civil que definían los lineamientos a los que estaban sujetas las acciones de la propia comisión. Esa Comisión era responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos que se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, así como en las convenciones y tratados internacionales suscritos por nuestro país. Esta comisión se creó para defender los derechos humanos de los individuos frente al poder público y por eso mismo para su éxito debe ser apolítica y apartidista y debe guardar siempre imparcialidad.<sup>75</sup>

En el sexenio salinista se reformó el artículo 102 de la Constitución de México el día 28 de enero del año 1992, adicionándose un nuevo apartado para la creación

a nivel constitucional, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los Derechos Humanos contemplados en la Constitución. Así mismo formulará recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Este órgano no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La reforma más importante al artículo 102 constitucional se da el día 13 de septiembre del año 1999, a través de la cual se le da a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. A su vez se dispone que los diez consejeros que integran el Consejo consultivo de dicha Comisión, sean elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien también lo será del Consejo Consultivo, también será elegido de la misma forma que los consejeros.

A pesar de que ya cuenta con autonomía la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su actuación sigue siendo limitada ya que nuestra Constitución Política le sigue prohibiendo conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación, que violen dichos derechos.<sup>75</sup> También la Carta Magna sigue sosteniendo que la Comisión no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Es una gran realidad y sabido por todos nosotros que a pesar de la facultad que tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para denunciar las conductas por actos u omisión de los servidores públicos que violen los derechos

<sup>75</sup> La experiencia nos ha demostrado que toda institución que de alguna manera depende de un órgano público, difícilmente va a cumplir sus funciones con la debida imparcialidad, esto es fácil de explicar, porque es obvio que hay intereses adquiridos y que se recibe "línea" para ciertos asuntos donde se encuentran involucrados los intereses de sus superiores.

<sup>76</sup> Nosotros creemos que no hay razón para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conozca de las quejas en contra de actos u omisiones cometidos por el Poder Judicial de la Federación, ya que también son servidores públicos al servicio de la sociedad y lo más grave es el hecho que en los últimos años este organismo público se ha visto muy desprestigiado por la conducta de sus empleados.

humanos de la sociedad, ante las autoridades competentes, no se ha ejercido como debe ser esta facultad, siendo muy pobre el desempeño de la Comisión en este sentido, cuando en los últimos años se han evidenciado conductas de los servidores públicos que claramente son violatorias de los derechos humanos,<sup>77</sup> dejando una sensación en la sociedad de impotencia y rabia, por la impunidad de dichos servidores públicos y a su vez la sociedad se siente desprotegida en virtud de que el órgano que se supone fue creado para velar por su tranquilidad en este sentido no está cumpliendo con su deber como debe ser, como en seguida se ve:

En noviembre del año 2003, la presentación del informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), sobre los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua prevista como un acto público, se convirtió por decisión gubernamental en una ceremonia privada, realizada en los Pinos con la asistencia del presidente Vicente Fox. La brevedad de la ceremonia impidió que el presidente de la CNDH, José Luis Soberanes, pudiera leer la introducción del informe.

Tres días antes de la presentación del informe especial sobre los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, el presidente de la CNDH recibió una inesperada llamada de la Secretaría de Gobernación, era el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Daniel Cabeza de Vaca Hernández, quien le dijo que la reunión del martes 25 con el presidente Vicente Fox se postergaría y que tan pronto supiera la nueva fecha se la haría saber. Sorprendido Soberanes pidió una explicación a su interlocutor, pero éste sólo le respondió que se trataba de una cuestión de agenda. Sin embargo, al día siguiente, el domingo 23, el subsecretario de Gobernación se comunicó nuevamente con Soberanes, ahora para anunciarle que siempre sí lo recibiría el presidente Fox el martes 25, aunque le anticipó que la reunión sería privada y no pública, como inicialmente se había acordado. Incómodo por la indefinición del gobierno federal, Soberanes decidió

<sup>77</sup> En el periodo de 1999-2000 la Segunda Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, encargada de la protección y observancia de los Derechos Humanos, para lo cual conoce y investiga las presuntas violaciones a éstos, a través del Programa General de Quejas en el que se investigan los actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, los resultados alcanzados en este periodo en relación a este programa son: se tramitaron un total de 10,339 expedientes, de los cuales corresponden 6,604 a expedientes de queja, 2,669 Orientaciones Directas, 503 recursos y 564 remisiones; se concluyeron un total de 10,451 expedientes, 6,780 expedientes de queja, 2,607 Orientaciones Directas, 507 recursos y 557 remisiones. Se encuentran en trámite 382 expedientes; se realizaron los siguientes proyectos: 53 de recomendación, 2 de recomendaciones generales y dos informes especiales. Cfr. <http://www.cndh.org.mx>. Como se puede observar no hay ninguna denuncia penal, formulada por la CNDH.

buscar un foro de mayor resonancia y el lunes 24, dio a conocer el informe sobre los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, ante las comisiones de Derechos y Justicia del Senado de la República. Sólo cuatro senadores atendieron al presidente de la CNDH y el presidente de la República lo recibió en privado; mientras tanto, en Estados Unidos la congresista Hilda Solís impulsa un proyecto de ley que propone que los esfuerzos para esclarecer los homicidios y desapariciones de Juárez formen parte de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos.<sup>78</sup>

En el informe se demuestra, con el mayor detalle posible, lo que muchas voces de la sociedad han denunciado e intuido desde hace mucho tiempo, la intolerable carga de negligencia, desatención, omisiones e incluso discriminación y engaños, que ha caracterizado la conducta de muchos agentes de la autoridad, responsables de investigar y esclarecer los casos de mujeres asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez, así como las conductas omisas de quienes, desde otros niveles de gobierno, estaban llamados a prestar apoyo y colaboración.

Desgraciadamente todo quedó en un detallado informe y en una reunión privada con el presidente de la república, sin que hasta la fecha la Comisión Nacional de los Derechos Humanos haya presentado alguna denuncia penal en contra de los Servidores Públicos que están violando los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos en el caso de las "Muertas de Juárez" o en otros casos. El presidente de la CNDH únicamente se ha dedicado a la difusión de los Derechos Humanos, a través de infinidad de programas y coordinación con otros órganos públicos y privados, sin abocarse a lo primordial y por lo que fue creado éste órgano tan importante que es la "defensa de los Derechos Humanos".

### **III.2.3. Periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León.**

En Agosto de 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León gana las elecciones, marcadas por la insurrección indígena en Chiapas y el asesinato del candidato priista Luis Donald Colosio, hacia sólo unos meses antes.

<sup>78</sup> Cfr. Monje Raul, *Las muertas y lo que Fox se negó a oír*, en *Proceso*, N° 1413, México, 30 de noviembre de 2003, p. 22



En medio de este ambiente, Zedillo hereda un país sumido en el caos, la insurrección zapatista, así como una crisis económica sin precedentes. Apenas tuvo tiempo de tomar respiro a su llegada al despacho presidencial.

Tan sólo 20 días después de la toma de posesión del Gobierno de Zedillo, en diciembre de 1994, estalla la herencia de su antecesor, Carlos Salinas de Gortari: toda una bomba económica que provoca múltiples heridas en el maltrecho país con la devaluación del peso frente al dólar y el vencimiento de una deuda a corto plazo de 28,000 millones de dólares (Efecto Tequila).

Pero algunos piensan que no todo fue negativo, puesto que Zedillo también heredó de su antecesor el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica para crear un gran mercado común que pudiera competir con la Unión Europea y Japón.

#### **III.2.3.1. Política en Chiapas.**

El presidente Zedillo deja pendiente el tema de Chiapas. Un conflicto que califica de problema social, político y cultural, pero nunca como una guerra. En este sentido, Zedillo prometió no usar la violencia y a pesar de que estrictamente no lo hizo, incrementó el número de militares en la zona, incrementando la tensión existente. Medios de comunicación y la oposición le acusaron de no haber dado pasos firmes para la solución del conflicto y de no cumplir los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

#### **III.2.3.2. Último informe de gobierno de Zedillo.**

El primero de septiembre del año 2000, el presidente Zedillo ofreció ante el Congreso de la Unión su último informe de gobierno, donde señaló que aprovecharía esa última oportunidad de hablar desde la altísima tribuna para ofrecer una reflexión sobre la marcha de nuestra Nación durante el periodo de su mandato y sobre algunos retos que enfrenta el desarrollo de nuestro país.

Señaló que antes que nada se propuso ejercer una Presidencia democrática y republicana, rigurosamente atendida a lo que establecen la Constitución y las

leyes. Por obligación y por convicción, había sido respetuoso de la división de poderes y de nuestro federalismo, que procuró que su presidencia no sólo fuera democrática, sino que impulsó firmemente la democracia en México.

Sostuvo que desde el primer día de su mandato, renunció a utilizar todo poder extraconstitucional antes asociado con la Presidencia y que gobernó consciente de que a lo largo de nuestra historia ha prevalecido un concepto patrimonialista del Estado, esa idea terriblemente equívoca de que la investidura del cargo y hasta los bienes de la Nación son patrimonio de quien gobierna, lo que ha sido causa de graves desviaciones y abusos en el ejercicio del Poder Público. De ahí la decisión de cumplir con su obligación y ejercer una Presidencia ajena a ese patrimonialismo.

Manifestó que actuó bajo el principio de que en el ejercicio de su función, el Presidente de la República no tiene ni reconoce amigos ni familiares. Estos pertenecen al ámbito de las relaciones personales y afectivas que de ningún modo debe vincularse con el ejercicio del mandato presidencial.

Afirmó que cumplió con el deber de percibir como salario, exclusivamente, lo que cada año había sido aprobado en el presupuesto por la Cámara de Diputados y que sería un ex-presidente que debería trabajar para apoyar el sustento de su familia.

También indicó que el altísimo honor que significa la investidura presidencial nunca lo hizo olvidar que la portaría temporalmente, que era un ser humano más y que se trataba de un poder acotado por la ley y por otros poderes asimismo representativos.

Indicó que por eso suprimió diversos aspectos ceremoniales que consideró incongruentes con un ejercicio republicano de la Presidencia.

Reconoció que la suspicacia es la conducta política por excelencia, prefiriendo asumir el riesgo de equivocarse por un exceso de confianza y no por un exceso de sospecha.

Señaló que en todo momento había procurado hablar con la verdad a la gente. Apoyado en la verdad, había tratado de exponer con franqueza pero sin exageración, los problemas del país. Además "siempre he tenido absoluta confianza en que los mexicanos tenemos la capacidad de superar cualquier desafío por grande que sea", señaló el presidente Zedillo.

Por otra parte, y con igual certeza, expresó que creía en el Estado, pues sin él no hay Nación ni puede haber justicia, que es su fin supremo. Justicia en un sentido estrictamente legal, de garantía del Estado de Derecho y justicia social, entendida no como la igualdad de condiciones, sino como la igualdad de oportunidades.

Al igual que la gran mayoría de los mexicanos, indicó que sentía, además, una profunda deuda personal con las instituciones públicas, pues ellas se encargaron de igualar sus oportunidades de salud, educación y formación con las de otras personas para salir adelante en la vida y que a partir de esos valores y principios procuró cumplir como Presidente de México. Que asumió esa responsabilidad con el propósito de trabajar, sumándose a la voluntad y el esfuerzo de todos los mexicanos, a fin de hacer de México, entre todos, un mejor país para nuestros hijos. "Un mejor país que el de nuestros abuelos y nuestros padres. Un mejor país que el que hemos tenido nosotros y que en eso, precisamente, consiste la tarea del desarrollo nacional". Que de ninguna manera el desarrollo se limita al progreso material, sino que abarca el disfrute de todas las libertades esenciales del ser humano: Libertad para educarse, libertad para alimentarse, libertad para cuidar la salud, libertad para trabajar, libertad para emprender, libertad para participar en los intercambios económicos, libertad para opinar, libertad para intervenir en las decisiones y los asuntos públicos.

#### **III.2.3.2.1. Reforma constitucional en materia electoral.**

En cuanto a esta aportación tan importante para la democracia del país, manifestó que en el acto mismo en que asumió la Presidencia de la República, lo hizo convencido de que para lograr la normalidad democrática se requería abordar, sin doblez alguna, la causa principal de insatisfacción con nuestra democracia: las condiciones de la competencia política para acceder al poder público y que desde

la tribuna del Congreso de la Unión convocó a todas las fuerzas políticas a trabajar juntos para subsanar esa insatisfacción. Lo anterior dio como resultado que en pocas semanas después, el 17 de enero de 1995, el gobierno y los partidos suscribieran un Acuerdo Político Nacional por el que se propusieron trabajar por una reforma definitiva y después de prolongadas y complejas negociaciones, por primera vez en nuestra historia se logró un consenso total que hizo posible la aprobación unánime, por el Congreso, de la anhelada reforma constitucional en materia electoral.

Aclaró que la reforma fijó nuevos principios constitucionales claros y modernos a los que deben ceñirse todas las leyes electorales federales y estatales del país. Así también la reforma confirió total autonomía tanto al Instituto Federal Electoral, responsable de la organización de las elecciones, como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, responsable de impartir la justicia electoral. La reforma estableció principios claros y mecanismos justos para el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, así como para su acceso a los medios de comunicación. La reforma también estableció la elección por voto libre y directo del Jefe de Gobierno y de los delegados del Distrito Federal. Además, el Gobierno de la República promovió que las características de las nuevas disposiciones electorales fuesen asimiladas en las legislaciones de los estados de la Federación.

La reforma logró claramente su objetivo: condiciones justas para la competencia política. "Las nuevas leyes y las instituciones electorales han acreditado paulatina pero firmemente su seriedad y confiabilidad", indicó el presidente Zedillo.

Sostuvo que durante su sexenio se habían celebrado 96 elecciones estatales y dos elecciones federales y que al cabo de todos esos procesos, era posible asegurar que la suspicacia, las recriminaciones y los conflictos electorales habían quedado atrás y también señaló que se había cumplido el propósito común que había expresado el primero de diciembre de 1994: "que todos quedemos satisfechos por la forma en que se llevan a cabo las elecciones, independientemente de sus resultados" y que las leyes e instituciones surgidas de la reforma enmarcaron las elecciones del pasado 2 de julio de 2000, en que se

eligió Presidente de la República para el período 2000-2006 y se renovaron ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Afirmó que la jornada electoral mencionada se caracterizó por la tranquilidad y una alta participación ciudadana y que estuvo precedida por las campañas más intensas y competidas de nuestra historia. Al cabo de esa jornada, “unos ganaron y otros perdimos” señaló. También reconoció que la mayoría del voto eligió a Vicente Fox Quesada, de la Alianza por el Cambio, como Presidente de la República. La votación para diputados y senadores determinó una composición plural en ambas cámaras del Congreso, donde ningún partido político contaba con mayoría absoluta. Estos resultados eran inéditos en la historia política del país, indicó. Por eso es natural y muy comprensible que desde el 2 de julio, muchos de quienes participan en la política nacional y de quienes la analizan, se hayan ocupado de explicar las causas de este resultado, abundó.

Para finalizar su último informe de gobierno ante el Poder Legislativo, el doctor Ernesto Zedillo, indicó:

“...Tras un largo proceso que comprendió luchas cruciales de nuestro pueblo en los siglos XIX y XX, los mexicanos del presente contamos ahora con todos los elementos que integran una democracia moderna: garantías individuales, libertades cívicas, sistema de partidos, elecciones libres y justas, pluralismo y, ahora, como resultado de la voluntad ciudadana, alternancia política...”

“Arribar a la democracia plena no equivale a su consolidación. Consolidar la democracia plena requiere profundizar el aprendizaje de su ABC, convertirla en una forma de convivencia cotidiana...”

“A todos conviene cuidar la casa. No sólo porque es de todos; sino porque ahora, cualquiera puede ser responsable de ella. Y nunca debe olvidarse que esta casa nuestra, esta Patria, México, no sólo tiene una gran historia, sino que promete un gran futuro. Por esa historia que es de todos y por ese gran futuro que merecen

nuestros hijos, confío en que los mexicanos seguiremos trabajando unidos y con ahínco...<sup>79</sup>

Si nos fuéramos por las apariencias del último informe de gobierno del presidente Zedillo, pensaríamos que fue un buen servidor público con una elevada Ética y moral, de hecho en muchos países del mundo se le conoce como el "Democratizador de América". Para nuestra desgracia la realidad es muy distinta.

### III.2.3.3. Lo oscuro de Zedillo.

Ahora puede afirmarse con certeza que estábamos equivocados algo así como noventa millones de mexicanos, cuando pensábamos que no podría haber nadie más corrupto que Carlos Salinas de Gortari, el sucesor de Miguel de la Madrid. No obstante, hoy, la realidad supera a las expectativas. Ernesto Zedillo, quien acusó a Fox y a sus amigos de lavado de dinero durante la última campaña electoral,<sup>80</sup> se vio envuelto en lo que se ha conocido como el fraude del Siglo XX en México: el "Fobaproa". Es donde uno se pregunta ¿cómo puede estar aún fuera de la cárcel un personaje que defraudó de tal manera al país y a tal número de mexicanos? La respuesta cae por su propio peso, el presidente Vicente Fox se comporta más como un cómplice que como el presidente "del cambio". Sólo de esa manera puede explicarse la impunidad ante semejantes hechos de corrupción. Se sustrajeron miles de millones de pesos a sus legítimos dueños, para sobreproteger a la nueva casta de banqueros y empresarios "que a manos llenas se llenaron las alforjas de sus monturas esos forajidos de cuello blanco".<sup>81</sup> El fraude de la transnacional Enron, que contó y aún cuenta con la protección de George Bush y Dick Cheney semejaría un pequeño fraude, si se le compara con la "monumental hazaña" de Ernesto Zedillo.

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación le otorgaba treinta días de plazo para presentar, en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo por una controversia presentada por el Congreso de la Unión, la información sobre los benefactores de los préstamos del Fobaproa al Banco Unión, el mayor fraude de

<sup>79</sup> Cfr. *Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, 1 de diciembre del 2000, Biblioteca del H. Congreso de la Unión, México.

<sup>80</sup> Cfr. Reyes Gerardo, *Información y Análisis Político*, Línea Directa, <http://www.lineadirecta21.com.mx/index.html>

los gobiernos priístas en la historia, Zedillo ordenó a su Secretario de Hacienda, que preparara y entregara la información correspondiente (la cual nunca llegó a la Corte), pero cuidando el calendario, ya que en escasos tres meses entregaría la presidencia al nuevo mandatario elegido popularmente Vicente Fox, que por cierto en campaña había prometido abrir los expedientes del Fobaproa, pero una vez que asumió la presidencia parece que se le olvidó, por lo que se puede dar por cierto lo que se rumoraba de que el presidente Ernesto Zedillo no sería juzgado nunca, porque los numerosos cómplices del fraude le proporcionarían inmunidad de por vida.<sup>82</sup>

Otro golpe para Zedillo se gestó en la ciudad de Zacatecas, donde Ricardo Monreal, expriísta desdeñado y golpeado por la Presidencia que pretendió ser gobernador por su partido, y se vio obligado a serlo por el PRD, organizó una marcha hacia la Ciudad de México, para protestar por incumplimiento de palabra, de acuerdos y de ejercicio de gasto presupuestal: los timaron dejando a medias el proyecto carretero de su Estado.<sup>83</sup>

Otro asunto fue el Registro Nacional de Vehículos (Renave), negocio de último minuto de sexenio, dirigido a despojar a los propietarios de automotores, donde se pretendía la captación de 1,400 millones de pesos, para ser repartidos entre un grupúsculo de funcionarios salientes y sus socios de una empresa privada, dirigida por un delincuente internacional de apellido Cavallo.<sup>84</sup>

Asimismo, se acusa al presidente Zedillo de haber incurrido en nepotismo, pues se dice que su hermano Rodolfo hizo grandes negocios al amparo de la presidencia de la República. Se afirma que Rodolfo, para ser protegido por el gobierno zedillista, estableció su "cuartel general" en San Antonio, Texas y desde allá, con solo esporádicas visitas a Guadalajara y a la Ciudad de México, para lo cual utilizaba aviones de la Fuerza Aérea Mexicana, dirigió sus negocios a "control remoto". Está claro que eso no lo hubiera podido realizar si no hubiera recibido todo el apoyo logístico y de red de influencias y poder de dos funcionarios

---

<sup>81</sup> Loc. Cit.

<sup>82</sup> Loc. Cit.

<sup>83</sup> Loc. Cit.

<sup>84</sup> Loc. Cit.

de primer nivel del gobierno mexicano: Liébano Sáenz, secretario particular del expresidente Zedillo y Luis Téllez, entonces secretario de Energía, quienes siempre, y aún ahora, cubren las espaldas del hermano del expresidente.

Todo lo anterior, incluso las enormes inversiones en bienes raíces y en construcción realizadas por Rodolfo Zedillo en Texas, están documentadas por las agencias de inteligencia estadounidenses, por lo que es de presumir que la corrupta red de intereses a favor de este prominente miembro de la familia presidencial, contó de alguna manera, con la aprobación de la Casa Blanca. Sin embargo Clinton, no incluyó en la agenda de pláticas con el mandatario mexicano tan innoble como corrupto tema.<sup>85</sup>

Considero que el presidente Zedillo supo conquistar a la opinión pública a través de los medios de comunicación. El presidente fue la figura política predominante en la televisión y la radio mexicana.

#### **III.2.3.4. Aciertos de Zedillo.**

##### **III.2.3.4.1. La Reforma del Poder Judicial Federal.**

Entre sus logros están la reforma al Poder Judicial de la Federación, como sucedió a raíz de la promoción de la iniciativa de reforma mediante la cual se renovó completamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jubilando a sus 26 ministros para designar a sólo 11 nuevos integrantes del máximo tribunal. Realmente eran pocos los que le apostaban a que con el cambio en realidad se buscaba fortalecer al Poder Judicial Federal, profesionalizando a su principal cuerpo colegiado y evitando que siguiera funcionando como refugio de políticos en desgracia o en el retiro. Las opiniones apuntaban a cuestionar la legalidad de una medida que dejó al país sin una Corte en funciones durante varias semanas.

---

<sup>85</sup> Loc. Cit.



Sin embargo, la mayoría priísta, todavía dócil al expresidente (años después el presidente Zedillo fue expulsado del PRI),<sup>86</sup> se impuso en aquella ocasión para hacer realidad la reforma más trascendental de aquel sexenio y también del que esta en curso.

Aunque durante algunos años el tiempo pareció darle la razón a Zedillo en su intención de renovar la Corte, las épocas recientes han sido de críticas, en medio de disputas internas y hasta involución en un Poder que en lugar de convertirse en el gran árbitro nacional que dejó de ser el Presidente de la República, poco a poco se ha transformado en un tipo de "mercado de favores", en el que cada vez hay menos confianza por la falta de sentido común que acompaña a varias de sus resoluciones y por el inocultable sesgo político que se advierte en otras.

Como ejemplo de la falta de congruencia de la Corte al momento de aplicar la Justicia, podemos mencionar el caso de Manuel Camacho Solís, quien en el año de 1997, interpuso un amparo contra la reforma constitucional al artículo 122, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996, que le impedía ser candidato a la recién creada Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, por haberse desempeñado previamente como Jefe del Departamento del Distrito Federal. Aunque el juicio de amparo es improcedente en materia electoral,<sup>87</sup> en una controvertida sesión y con votación dividida de seis contra cinco, los ministros determinaron ordenar que el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa revocara su resolución y admitiera la demanda de amparo para que estudiara a fondo y resolviera con absoluta libertad de jurisdicción, el juicio de garantías interpuesto por el exregente.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> El haber entregado la presidencia de la República por parte del entonces mandatario Zedillo al nuevo presidente electo popularmente, Vicente Fox y el desdén que mostró Zedillo en una fecha emblemática para el priísmo, el aniversario de la Revolución Mexicana el día 20 de noviembre del 2000, le costó que por la tarde, en el salón "Plutarco Elías Calles" de la sede nacional del PRI "militantes" de diferentes partes de la República abuchearan a Zedillo y lo responsabilizaron de la derrota electoral del 2 de julio. El miércoles 22, los abucheos y rechiflas contra Zedillo se avivaron en el desayuno al que asistieron dirigentes, alcaldes, gobernadores, diputados y senadores priistas —¡Que se vaya Zedillo!— gritaban, tronaron los priistas que, algunos con engaños y otros convencidos, prepararon la expulsión de Zedillo. Cfr. Ambríz, Agustín y Correa, Guillermo, "¡Que se vayan Zedillo y los tecnócratas!", en Semanario Proceso, N° 1258, México, 26 de noviembre de 2000, p. 22.

<sup>87</sup> Cfr. Tesis, "Derechos Políticos. Amparo Improcedente Contra Leyes de Contenido Político, si la Controversia Versa Exclusivamente: para que la acción constitucional intentada en contra de una ley de contenido político electoral sea procedente, es menester que la controversia verse sobre la violación de una garantía individual, aun cuando esté asociada con derechos políticos y no exclusivamente respecto de estos últimos, puesto que la violación de los derechos políticos no es reparable mediante el juicio de amparo". Amparo en revisión 633/94. Partido Demócrata Mexicano. 8 de agosto de 1994. Cinco votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo. Semanario Judicial, Octava Época, Tomo XIV, Administrativo, p. 33

<sup>88</sup> Cfr. Bello Basilio, Alicia y Álvarez Guillén, Ernestina, *La Corte 10 años después del cambio*, en El Diario D.F., México, 16 de marzo de 2005, p. 16

#### **III.2.3.4.2. La Auditoría Superior de la Federación (ASF).**

Otro acierto del sexenio del presidente Zedillo, que no podemos dejar de reconocer, es la iniciativa para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se le da la facultad al Congreso de la Unión para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, así como la regulación de la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

La reforma constitucional al artículo 73, por medio de la cual se crea la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, fue publicada por el expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León el día viernes 30 de julio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación. A su vez, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, fue publicada por el presidente Vicente Fox Quesada, el día 29 de diciembre del año 2000 y su reglamento el día 12 de septiembre del año 2001.

A partir de dichas reformas, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados coordinar y evaluar, a través de la Auditoría Superior de la Federación, el desempeño de las funciones de los entes públicos Federales. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

#### **III.2.3.4.2.1. Naturaleza de la Auditoría Superior de la Federación.**

Técnicamente la Auditoría Superior de la Federación es un órgano desconcentrado de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables. Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la ASF contará con el Auditor Superior de la Federación y el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, así como con Unidades Administrativas adscritas a los mismos.

La Auditoría Superior de la Federación es evaluada por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, a través de la cual se rinden los dictámenes e informes ante el Pleno de esta Cámara.

#### **III.2.3.4.2.2 Facultades de la Auditoría Superior de la Federación.**

Entre las funciones más importantes que le confiere el artículo 79 de la Constitución Política a la ASF, están las siguientes:

- a) Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de este inciso, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y

formas señalados por la Ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

- b) Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los entes auditados, mismo que tendrá carácter público.
- c) Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.
- d) Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades promoviendo las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la Ley.

Son claras las funciones que tiene este órgano superior en el texto constitucional, siendo éstas más amplias que las que tenía la anterior Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. A pesar de que tiene la responsabilidad de denunciar y querellarse penalmente contra los servidores públicos que han incurrido en conductas que se tipifican como delito en relación con el gasto público, hasta la fecha no se ha sabido de una sola denuncia penal o querrella interpuesta por la ASF, ante el Ministerio Público Federal. Obviamente es ilógico pensar que hasta la fecha ninguna institución pública auditada por la ASF, haya incurrido en conductas delictivas.

### III.2.4. Período presidencial de Vicente Fox Quesada.

Cuando el presidente Zedillo cumplió tres años de gobierno, su férreo crítico Vicente Fox le dio una calificación de "menos de cinco", sostuvo que esa era su calificación, porque a un presidente se le paga para mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos, para aumentar el ingreso de cada familia y que hacía treinta años, los mexicanos no veíamos progreso alguno, sólo retrocesos, explicó Fox, entonces gobernador de Guanajuato.

Precisamente en enero de 1997, a punto de iniciar las campañas para renovar la Cámara de Diputados, Fox criticó al presidente Zedillo, por andar en campaña "todo el santo día", besando niños, saludando ciudadanos y "haciendo que toma café en lugares públicos", decía.

El día que anunció que buscaría la Presidencia, el 6 de julio de 1997, hizo un compromiso muy claro: "Que en el año 2000 saquemos al PRI de los Pinos y llegue ahí un presidente de la República de gran visión, de muchos pantalones, de una gran capacidad para sacar a este país a toda velocidad de la profunda crisis en la que se encuentra y llevarlo a competir entre las 10 primeras naciones del mundo". En septiembre de ese año, cuatro años antes de que contrajera matrimonio con Martha Sahagún, afirmó que si fuera presidente de la República "- y voy a serlo- sustituiría a un gobierno imperial por una presidencia democrática que razona y dialoga" y al hablar sobre el proyecto de modificar el proyecto educativo, como el que ahora pretende su gobierno con sus libros de historia,<sup>89</sup> Fox dijo "Debe ser la sociedad quien decida los contenidos de los programas".<sup>90</sup>

En octubre de 1997, le dio un consejo a Zedillo, quien dejó la operación política a su secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, descalificado por la mayoría opositora en la Cámara de Diputados. "Le conviene muchísimo en términos

<sup>89</sup> A principios de junio del 2004 se conocieron las reformas a la educación secundaria que pretende hacer el presidente Fox para que entren en vigor en 2005, un año antes de la campaña política sexenal y de la elección presidencial. Pretende suprimir la historia del siglo XIV para atrás; comenzar en el siglo XV fusionando la historia universal con la mexicana; suprimir el México indígena y todo lo prehispánico, la Edad Media y las civilizaciones y culturas clásicas, prehistoria, civilizaciones mesopotámicas, China, India, los griegos, los romanos, el pueblo judío, o sea, la Biblia; además, compactar y disminuir el tiempo dedicado a la historia, a la educación cívica y a la Ética. Cfr. Maza, Enrique, *La reforma educativa de Fox*, en *Semanario Proceso*, N° 1443, México, 27 de junio de 2004, p. 52

<sup>90</sup> Cfr. Delgado, Alvaro, *La Autodestrucción*, op. cit., p. 14

políticos y democráticos que salga a hablar y tratar los temas nacionales, que no los deje en segundas manos y que invite a los mandos segundos para que tomen notas". En esa ocasión dijo también que Zedillo no se había dado cuenta de los nuevos tiempos, porque ya no era admisible aquello de "las raspaduras a la investidura presidencial". También se dio el lujo de hacerle recomendaciones a Zedillo para ser un buen presidente de la República: "Aclarar primeramente el crimen de Luis Donaldo Colosio, meter al a Jorge Lanquar, aclarar el caso Conasupo, erradicar la corrupción, arreglar las cosas en el Ejército, corregir la economía porque hasta ahorita sólo ha beneficiado a los ricos y al exterior, pero se ha olvidado totalmente de México y los mexicanos".

En abril de 1998, cuando era gobernador Fox se comprometió a respaldar "cinco mandamientos" de su activismo y forma de gobernar: "Uno, no robarás; dos, no harás tarugadas; tres, trabajarás todos los días; cuatro, abandonarás la oficina, te quitaras el saco y la corbata y saldrás a apoyar hombro con hombro a los ciudadanos, porque no hay nada que hacer aplastado en el escritorio y cinco, para los cambios que México necesita no hay tiempo que seguir perdiendo, no podemos estar al son que nos toquen en los Pinos".

Sobre el conflicto en Chiapas, expresó a Zedillo, "Que deje las cuatro paredes de los Pinos y salga a provocar ese proceso de diálogo, ese proceso de resolución de los problemas de Chiapas". Descalificó al mediador gubernamental, en ese entonces Emilio Rabasa, "Me parece que los chiapanecos deberían largar a todos para afuera. No los acepten, para qué los quieren aquí. El negociador ése viene a imponer ideas desde fuera. El concepto para mí es que si hay voluntad real, esto se soluciona rápido". Sobre la enorme deuda del Fobaproa, que terminaría convalidando el PAN gracias a que él mismo hizo campaña a favor, inclusive en televisión, decía en mayo de 1998 sobre Zedillo, "Debería ponerse de rodillas y pedirnos perdón por los errores que cometió con el Fobaproa y después el pueblo de México verá si está de acuerdo en resolverle el problema que generó".

Dos años antes de la elección presidencial del año 2000, el 2 de julio de 1998, Fox dirigió un manifiesto a la nación: "Los invito a todos a comenzar una nueva revolución, una revolución pacífica. Contamos con las armas de la legitimidad y el

talento para derrotar en forma definitiva a nuestros enemigos históricos, a los enemigos de siempre, la ignorancia, la inseguridad, la corrupción, el desempleo, la deshonestidad". En ese mismo 1998, mantenía sus ataques a Zedillo por no resolver problemas, como el caso del expresidente Carlos Salinas, "Yo no veo una acción radical de parte de Zedillo para eliminar la corrupción en el país o apresar a todos los pillos que andan sueltos, desde el que está en Irlanda hasta los que andan en el país por las calles tan campantes". También se comprometió a acabar con el crimen, "Los mexicanos ya no podemos equivocarnos. Necesitamos una Presidencia de la República que nos conduzca a mejores estadios de desarrollo, que termine con el narcotráfico y con la violencia que ha tomado posesión del país".

En enero de 1999, cuando se preveía el regreso de Carlos Salinas a México, amenazó, "Pues si Salinas regresa, no *el Mochaorejas*, sino los mexicanos, le vamos a mochar las orejas. Así que mejor se quede por allá y si regresa que sea para ser juzgado". Y añadió, "Que responda a los seis pecados sociales que acaba de decir el Papa, de cómo promovió la pobreza, marginación, de cómo aplicó el neoliberalismo para enriquecer a algunos cuantos. Salinas es un pecador de pecados sociales". En marzo de ese año, reiteró su rechazo a Salinas, durante una gira por Los Ángeles, California, "Los de Salinas, ni madres... con el Salinillas, ni al baño". Y una vez más, ese mes, criticó a Zedillo, "No podemos seguir en manos del de los Pinos. De repente aparece crudo, aparece de mal humor o toma decisiones que lleva al traste al país entero. Necesitamos un poder compartido".

En mayo de 1999, Fox censuró a Eduardo Bours como dirigente empresarial, al señalar que "se ha beneficiado del sistema y por ese beneficio recibido se siente comprometido. En varias ocasiones ya le veíamos el colorcito del Partido Revolucionario Institucional y por eso todavía es más decepcionante que haya actuado como presidente del Consejo Coordinador Empresarial, siendo que su corazón era priista". Sobre el blindaje económico que anunció Zedillo, en junio de 1999, Fox afirmó que "lo único que ésta blindando Zedillo es la sacadera de dinero que van a hacer los políticos de todo lo que se volaron" y enseguida hizo un compromiso, "Ya se destapará la Caja de Pandora, la cloaca, una vez que termine el sexenio".

En diciembre de 1999, cuando se discutía el proyecto fiscal de Zedillo para el 2000, le preguntaron si estaba preparado para gobernar con un Congreso plural y respondió: "Por favor, no me compares con Zedillo, porque ni pienso igual que Zedillo ni gobernaré igual que Zedillo, ni creo que el desarrollo del país va a ser como lo hizo Zedillo. Yo pienso totalmente diferente. Yo no voy a mandar una propuesta a la Cámara de Diputados para montarme en mi macho y sacarla a contracorriente. Yo voy a consensar una propuesta de gobierno. La voy a armar junto con los propios diputados, la voy a armar junto con los propios actores de la sociedad y entonces, va ser un proyecto común".

Antes de ser registrado como candidato panista a la Presidencia de la República, en septiembre del 1999, Fox se definió, "No soy dogmático, soy pragmático. No tengo ideología, hago política. No soy caudillo, hago equipo. No soy timorato ni tengo atole en las venas".<sup>91</sup>

#### **III.2.4.1. A cuatro años de gobierno de la presidencia de Vicente Fox.**

En el año 2000, tomó posesión de la Presidencia de la República Vicente Fox Quesada, un hombre que pasa a la historia como el que logró la transición en la política mexicana; donde los mexicanos confiaron a través de su voto, en las promesas de un cambio radical en el nivel de vida de todos los ciudadanos mexicanos, porque así lo aseguraba el ya presidente Fox, un hombre carismático y con demasiado optimismo; desgraciadamente eso no es suficiente para resolver los problemas ancestrales de un país.

México le debe mucho a su coraje, pero, a partir de su triunfo, su capacidad de acción se ha mermado día con día. Convertido en un símbolo, el presidente parece un hombre –un gigante– paralizado. Nadie duda que el fracaso de su gobierno es imputable a él, e incluso uno podría reconocer que, en efecto, la mayor responsabilidad la tienen los partidos políticos, pero aún así el presidente carece de excusas. Más allá de la inquina y la perversidad de sus adversarios, Fox perdió en ese tiempo la cualidad por la que millones de mexicanos lo eligieron: su fe en sí mismo. Agobiado por las intrigas palaciegas, las



conspiraciones partidistas y la maledicencia del Congreso, Fox dejó escapar todo lo que había ganado. El país no sólo lo perdió a él, sino una de las mejores oportunidades que ha tenido para renovarse de modo acelerado.

A diferencia de otros presidentes priistas, incluso más ineficaces, a Fox hasta hoy en día, no se le mira con rencor, sino con pena. Su ganas de gobernar y su temple conciliador permitieron dismantelar el autoritarismo y la omnipotencia previas, pero ello no basta para salvarlo. Fox fue elegido para actuar, no para servir de ejemplo. Su mayor error es su incapacidad para rectificar. Una vez dilapidado su prestigio, se vio cercado en los Pinos, sin saber a dónde moverse, acaso sin saber en quién confiar. La mayor parte de su equipo ha demostrado su ineficacia o su falta de creatividad, no obstante, cuando Fox al fin ha realizado cambios en su gabinete, ello no ha implicado una nueva orientación de su política. En su tercer informe de gobierno reconoció lastres y errores, pero desde entonces nada ha hecho para rectificarlos.

Es verdad, como lo ha comprobado el actual gobierno, que las salidas mágicas no existen. Resulta imprescindible que todas las fuerzas políticas asuman su responsabilidad, ya que es lo único que puede salvar la situación actual en la que se encuentra nuestro país. Últimamente Fox no ha hecho sino clamar por la necesidad de acuerdos:

“Necesitamos, cada ciudadano y cada ciudadana, de esta *policía interior* que sólo viene por una actuación de cada persona, bajo los límites de la moralidad, de la Ética, que al final es lo que da una nación con paz, con tranquilidad, con Estado de Derecho”.<sup>92</sup>

Según Fox Quesada, esa “*policía interior*” tiene que ver con los funcionarios públicos y con todos los gobernantes. Señaló que si los propios gobernantes no dan el ejemplo, no se autosomenten al imperio de la ley, actuando con Ética y con moralidad en todo lo que hacen, esto es precisamente lo que rompe el Estado de Derecho. Los gobernantes son los más obligados a tener este control, esta policía

<sup>91</sup> Loc. cit.

<sup>92</sup> Cfr. Álvarez, Xóchitl, *Pide Fox Actuar Según Mandato de Policía Interior*, en *Diario Gráfico/Pais, México*, 13 de diciembre de 2004, p. 19

interior, este comportamiento ético, moral. El mejor camino es esta policía interior, que ponga límites y asegure llegar a gozar de esta tranquilidad, de esa paz y de la vigencia de la ley del Estado de Derecho, subrayó.<sup>93</sup>

#### **III.2.4.1.1. Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.**

Dentro de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público, se encuentra la de elaborar un Código de Ética que contenga reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, con lo cual se pretende propiciar una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

A efecto de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 49 de la referida ley, se encomendó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la obligación de emitir un Código de Ética, precisándose en el artículo octavo transitorio de dicho ordenamiento, que su expedición se daría en un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de la propia ley.

Por lo tanto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el año 2002, elaboró el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, partiendo de una de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, consistente en prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un

<sup>93</sup> Nosotros pensamos que el presidente de la República no puede justificar su falta de visión para resolver los problemas sociales, económicos y políticos del país, haciendo este tipo de declaraciones, ya que lo único que demuestra es su incompetencia.

cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

El reto de construir un buen gobierno, como se reconoce y asume en el Plan, implica también contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. De ahí que el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, recoge el propósito y el compromiso de formar servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano.

También se menciona en dicho Plan que al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. El servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña. Cada uno de ellos se enfrenta día a día con la toma de decisiones a menudo complejas, en las que está en juego el bienestar de la sociedad. Los servidores públicos, como individuos libres, tienen la capacidad para elegir y optar en el ejercicio de sus funciones, entre lo que es deseable para la colectividad y aquello que puede resultar dañino para la misma.

El Plan señala que la ética del servidor público se convierte en un elemento indispensable para atender de mejor manera las demandas sociales en un régimen democrático y, en consecuencia, resulta trascendente que la Administración Pública Federal cuente con un Código de Ética que oriente el desempeño de los servidores públicos hacia lo que es benéfico para la sociedad.

De esta manera, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 49 y octavo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el 25 de julio de 2002, el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas dio a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, a los Titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal, de la Procuraduría General de la República y de las unidades administrativas de la Presidencia de la República.

El Código de Ética contiene reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público, que orientarán las acciones individuales de aquéllos en el ejercicio de sus funciones para atender, bajo la dirección y coordinación de las instituciones de gobierno, las demandas de la sociedad (Bien Común, Integridad, Honradez, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Rendición de Cuentas, Entorno cultural y Ecológico, Generosidad, Igualdad, Respeto y Liderazgo).

Asimismo, LA SECODAM, ahora Secretaría de la Función Pública, indica que es indispensable que el Código de Ética sea hecho del conocimiento de todos los servidores públicos adscritos a dicha dependencia, propiciando por parte de éstos su comprensión y aplicación en el desempeño cotidiano de sus funciones públicas y cada una de las instituciones públicas deberá, con base en el Código de Ética, elaborar y emitir un Código de Conducta específico, que delimite la actuación que deben observar sus servidores públicos en situaciones concretas que se les presenten, atendiendo a las funciones y actividades propias de cada institución.

#### **III.2.4.2. El Poder Legislativo en el gobierno de Vicente Fox.**

En teoría, los legisladores son representantes populares. En los hechos, diputados y senadores representan intereses económicos y partidistas muy concretos, según *"Los Dueños del Congreso"*, libro del periodista Esteban David Rodríguez publicado recientemente por editorial Grijalbo. En su investigación, el autor revela que miembros de muchas comisiones camarales están asociados con firmas y negocios de todo tipo. Algunos legisladores como el senador Diego Fernández de Cevallos, llegan a confrontarse con el Estado en defensa de intereses particulares.

El senador panista Fauzi Hamdan Amad forjó una larga carrera en prestigiosos despachos jurídicos, como Hoaglan y García Barragán, S.C., García Barragán y Hamdan y en 1989 fundó Hamdan, Manzanero y Asociados, S.C. pero en 1994

quiso ser legislador, se afilió al PAN y para septiembre ya era diputado y como tal presidió la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. En el 2000 su partido lo postuló al Senado, por la vía plurinominal y desde septiembre de ese año preside la Comisión de Hacienda en Xicoténcatl. Entre los representados por su firma jurídica también hay empresas, como, por dar un ejemplo, Unefon. Uno de sus casos llamó particularmente la atención, en el que defendía a la empresa Protexa, de los hermanos Javier y Humberto Lobo, dedicada a diferentes ramas industriales, cuyo principal cliente es Pemex. El asunto está en negociar adeudos por mas de 5 mil 500 millones de pesos, ante el IMSS y Hacienda. Es decir, el presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República defiende a Protexa de la Secretaría de Hacienda del Gobierno de la República.<sup>94</sup>

Otro caso es el del rico abogado Diego Fernández de Cevallos, coordinador del grupo parlamentario del PAN en el Senado de la República. Es socio fundador de los despachos "Gómez Cevallos, Morfin y Compañía, S.C" y "Cevallos y Andrade, S.C". Como los de Hamdan, algunos de los casos defendidos por Fernández de Cevallos han propiciado encendidas polémicas, como en el que representó a la empresa Jugos del Valle S. A., contra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un pleito en el que logró que la dependencia devolviera mil 800 millones de pesos (alrededor de 165 millones de dólares) a su cliente. Otro caso polémico fue el litigio en que representó a *Inverwold, I. G. Services Ltd.*, la empresa a través de la cual Gerardo de Prevoisin habría efectuado manejos económicos indebidos contra Aeroméxico. En fin, Diego Fernández de Cevallos, líder de los panistas en el Senado, también es propietario de ranchos agrícolas y ganaderos como "La Asturiana" y "El Estanco", ambos en San Juan del Río, Querétaro. El Estanco es un rancho ubicado en la carretera a México-Cadereyta en sociedad con su compadre y quien fuera subsecretario de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, José Luis Durán Reveles. Comprende más de 200 hectáreas, en el kilómetro 186 de la carretera Izarro-Cadereyta, en el estado de Querétaro. Pero al jefe Diego no le hace falta ser miembro de una comisión que controle la normatividad económica. Para eso está su primo y socio de despacho

<sup>94</sup> Cfr. Rodríguez, Esteban David, *Diputados y Senadores tienen dueño*, en Semanario Proceso, N° 1450, México, 15 de agosto del 2004, p. 15

Francisco José Fernández de Cevallos y Uruela, quien es miembro de la Comisión de Agricultura y Ganadería y preside la Comisión de Desarrollo Urbano en la Cámara de Diputados LIX Legislatura.<sup>95</sup>

Es lamentable que a estos personajes –Hamdan y Fernández- se les haya ubicado como los protagonistas de tráfico de influencias en el Poder Legislativo, es más lamentable porque desgraciadamente como ellos hay muchos más en el Congreso de la Unión.

También es un hecho que el Congreso de la Unión esta raptado por los intereses de los partidos políticos, los cuales hacen de este órgano un instrumento para satisfacer sus intereses personales. Esto lo podemos ver claramente con el ingreso de los llamados “*bebesaurios*” priistas a la Cámara de Diputados. En diciembre del año 2004, se dio a conocer que Andy García López solicitó licencia a su cargo como legislador para ser sustituido por Federico Madrazo Rojas, hijo del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Roberto Madrazo Pintado. García López había asegurado que el acuerdo con Madrazo Pintado fue que ella permanecería como diputada durante toda la LIX Legislatura, pero en diciembre del 2004, el dirigente priista le comunicó que debía dejar su curul para cederla a su hijo, quien rindió protesta el 14 de diciembre de ese mismo año; mientras eso ocurría, Federico Madrazo permaneció como secretario particular del coordinador de la bancada tricolor en la Cámara de Diputados, Emilio Chuayffet Chemor. También solicitó licencia Fernando García Cuevas, quien fue sustituido por Abel Neftalí Domínguez Azuz, hijo de Abel Domínguez Guerrero, dirigente de la Confederación de Trabajadores y Campesinos, que ha establecido un cacicazgo sindical en el Estado de México.

La lista de “*bebesaurios*”, hijos de dirigentes y gobernadores del PRI, es amplia y se negoció entre Madrazo y sus amigos como parte de los acuerdos para integrar la lista de candidatos a diputados plurinominales. Recientemente se incorporó a la Cámara de Diputados Alejandro Murat Hinojosa, hijo del exgobernador de Oaxaca, José Murat, quien era suplente de Jorge Ortiz Alvarado, sobrino del actual gobernador de esa entidad, Ulises Ruiz Ortiz. Entre los *juniors* del PRI que

---

<sup>95</sup> Loc. cit.

son diputados federales están: Oscar Rodríguez Cabrera, hijo del ex coordinador de la bancada priísta, Rafael Rodríguez Barreda y Luis Antonio Ramírez Pierda, hijo del secretario general de la Confederación Nacional Campesina y ex gobernador de Oaxaca, Eladio Ramírez López.<sup>96</sup>

#### **III.2.4.2.1. Reformas legislativas relevantes en el gobierno de Vicente Fox.**

Durante el tiempo que lleva gobernando el presidente Vicente Fox ha habido varias reformas en diversas materias, pero las más importantes y que se relacionan con la presente investigación son las reformas por las cuales se crean la "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental" y la "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal".

##### **III.2.4.2.1.1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

Esta nueva ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002; tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

Toda la información a que se refiere dicha ley es pública, salvo la que se clasifique como de acceso restringido en sus modalidades de reservada y confidencial, por lo tanto todos los particulares tendrán acceso a la misma cumpliendo los requisitos que marca la misma ley. En el artículo 61 de la Ley de Transparencia se señala: "El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos

<sup>96</sup>Cfr. Méndez Enrique y Garduño Roberto, *Arriban más juniors a la Cámara de Diputados*, en Semanario La Jornada, México, 10 de diciembre del 2004, p. 10

constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta ley”.

También en la Ley de Transparencia en sus artículos 13 y 14 se señala la información reservada y confidencial, la cual no puede ser proporcionada a los particulares, siendo la siguiente:

- a) La que pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.
- b) Que menoscabe la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano.
- c) Que dañe la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- d) Ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- e) Que cause un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.
- f) La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.
- g) Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal, y



- h) Las averiguaciones previas y los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.

#### **III.2.4.2.1.1.1. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).**

Este Instituto fue creado en el año 2003, para vigilar que se cumpla la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero un monitoreo que realizó en los meses de julio hasta diciembre de ese mismo año, el equipo jurídico de Libertad de Información México, A. C. (LIMAC), formado por el exconsejero del Instituto Federal Electoral Jaime Cárdenas y los abogados Rodrigo Santiestaban y Alan García, a través de un laborioso trabajo de dos meses al IFAI dio como resultado las siguientes conclusiones:

“El análisis de las resoluciones del IFAI, que a primera vista resultan formalmente congruentes con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, nos obliga a denunciar que ésta es una inferencia que se desvanece conforme se valora el conjunto de los casos examinados. La legitimidad que toda autoridad debe refrendar en su actuar cotidiano, no se ve sustentada por el IFAI al momento de resolver los recursos de revisión”.<sup>97</sup>

Además, afirman los autores de la investigación, las resoluciones que recaen en los casos concretos debieran trascender los intereses de las partes, clarificar y darle sentido a la ley, propiciar la cultura de transparencia y enviar mensajes a otros actores gubernamentales para fundamentar sus determinaciones, pero “la forma y el fondo de las resoluciones emitidas por el IFAI ponen en duda el profesionalismo, el compromiso y la especialización con que fue concebida la institución”.

En el estudio en comento, los analistas parten de los supuestos que el comportamiento institucional del IFAI, como organismo revisor, debe corresponder a “una instancia decidida y comprometida a hacer valer el derecho de acceso a la información pública que históricamente ha operado en la lógica de la cultura del secreto y la opacidad gubernamental” y que el Instituto debería ser “un catalizador

del acceso y nunca una especie de árbitro que trata como partes iguales a las personas reclamantes y a la dependencia que ha denegado la información”, porque el reclamante “no está en una condición jurídica de paridad procesal con respecto a la dependencia que le negó la información” y precisamente, el servicio público que el IFAI debe cumplir es la de “hacer valer sus potestades de interpretación de la ley para vencer la inercia hacia la opacidad y la negativa de acceso, auspiciadas por una cultura arraigada de secrecía y una legislación que alberga expresiones ambiguas, vagas y flexibles, tratándose de las excepciones que justifican de manera restringida mantener en reserva determinada información”.

En suma, explica Alan García, el objetivo del IFAI es “evitar el conflicto de interés entre quien posee la información y quien la quiere liberar, pero debido a que el instituto no cuenta con la autonomía constitucional que le permita resolver los recursos en una posición de imparcialidad y que pertenezca a la estructura del Ejecutivo Federal, adolecerá de la libertad necesaria para asumir un compromiso pleno con el acceso a la información, lo cual se ha venido confirmando en la práctica y se refleja en los dictámenes que analizamos”.<sup>98</sup>

Ejemplo claro de la falta de autonomía del IFAI fue el cabildeo de personal de la Unidad de Enlace y de la Dirección de Administración de la Presidencia, que denunció el comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán, para evitar que se hiciera públicas las facturas de la indumentaria del presidente Vicente Fox y Martha Sahagún.

Según el informe de LIMAC, el IFAI no sólo incumple sus obligaciones con los solicitantes de información, queda mal hasta con los sujetos obligados (las dependencias de gobierno), porque La Ley no los legitima para impugnar ante el Poder Judicial de la Federación las resoluciones del IFAI, “el Instituto abusa de esta circunstancia. Deja en estado de indefensión también a la autoridad. No se

---

<sup>97</sup> Cfr. Scherer Ibarra, María, *Opaca Transparencia*, en *Semanario Proceso*, N° 1450, México, 15 de agosto del 2004, p. 24

<sup>98</sup> Idem.

esmera en hacer su trabajo de manera profesional porque sabe que es la última instancia y que sus resoluciones no serán objeto de revisión externa”.<sup>99</sup>

#### **III.2.4.2.2. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril del año 2003 y su reglamento el día 2 de abril del 2004, tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Así mismo es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal. Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tienen acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento. En el caso de los trabajadores de base tendrán que solicitar licencia o haberse separado de la plaza que ocupan, no pudiendo permanecer activos en ambas situaciones.

El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica y media

---

<sup>99</sup> Idem.

superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias. Lo anterior, de conformidad con el artículo 8° de la ley en cuestión.

Lo relevante de esta ley es que la permanencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.

#### **III.2.4.2.3. Secretaría de la Función Pública.**

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) resultó fortalecida a partir del 14 de marzo de 2002, cuando entró en vigor la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a través de la cual se otorgan mayores facultades legales a dicha Secretaría. La nueva ley otorga capacidad a esta dependencia para atraer los expedientes de las contralorías internas cuando lo considere necesario por la gravedad del presunto ilícito. Asimismo, se le concede a la SECODAM la facultad de realizar operativos específicos de verificación para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Además, la nueva Ley de Responsabilidades otorga al Secretario de la Contraloría y a los subsecretarios las facultades para solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria relacionada con los servidores públicos. Además, otorga la facultad a la SECODAM de hacer investigaciones y auditorías durante el lapso que el servidor público desempeñe su cargo y hasta tres años después de haberlo concluido. La nueva ley señala también que cuando un servidor público no justifique la procedencia lícita del incremento de su patrimonio, la SECODAM dará aviso al Ministerio Público y en el procedimiento penal respectivo será coadyuvante de éste por lo que aportará los elementos de prueba que considere necesarios para acreditar la responsabilidad del servidor público.

Actualmente el órgano público federal encargado de combatir la corrupción en el sector público y de sancionar administrativamente a los servidores públicos que violen lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos federales, es la Secretaría de la Función Pública (SFP) que hasta antes de la reforma de 3 mayo del año 2003, se llamaba Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Al frente de la Secretaría de la Función Pública estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de unidades administrativas, de servidores públicos y de un órgano administrativo desconcentrado denominado Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales.

La Secretaría de la Función Pública, a través de sus unidades administrativas y su órgano desconcentrado, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas a cargo de la Secretaría.

La Secretaría en el ámbito de su competencia, colaborará con la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades para los efectos de la fracción XIII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### **III.2.4.3. Poder Judicial Federal en la administración de Vicente Fox.**

En agosto del 2004, el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, expresó que la justicia mexicana seguía necesitando prestigio, porque aún no existía el civismo indispensable para reconocer que los jueces hacen un buen trabajo. También señaló que la evolución social presiona al sistema judicial exigiendo una justicia cada vez mejor, de "ahí que la respuesta a este reto esté en la aplicación ética del derecho que es el fundamento a los derechos humanos y de la dignidad de las

partes”.<sup>100</sup> Una resolución judicial, subrayó, siempre dirimirá un conflicto social conforme a pautas jurídicas y éticas. Por ello, dijo a los magistrados, “recuerden siempre que la estética de una sentencia es el reflejo de la Ética del juzgador que la dicta”.

También recomendó a los nuevos integrantes del Poder Judicial Federal ser fuertes para resistir las presiones sociales, así como sus propias debilidades, de manera que su razonamiento justo no titubee. Recalcó que la calidad en el desempeño y en las resoluciones de los juzgadores, aunado a su conducta ética, fortalecerán la independencia del Poder Judicial de la Federación y coadyuvarán a que el Estado, más que de derecho sea un Estado de justicia.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), ministro Mariano Azuela Güitrón en ese mismo mes de agosto del año 2004, exhortó a los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación (PJF), a conducirse con tolerancia, respeto y comprensión frente a los justiciables y sus propios compañeros pues, delineó, no sólo son los atributos de carácter jurisdiccional los que hacen a un buen juzgador. El ministro Azuela refrendó que la independencia, la imparcialidad, la objetividad, la excelencia y el profesionalismo son requisitos indispensables para un buen juzgador. Expresó que no entendería que dentro del Poder Judicial de la Federación se presentaran actitudes contrarias. Sostuvo que “para poder ejercer de manera oportuna la función jurisdiccional, además del bagaje de conocimientos, es menester que el juzgador tenga una serie de atributos personales que se encuentran plasmados en el proyecto del “Código de Ética del Poder Judicial de la Federación”.<sup>101</sup>

#### **III.2.4.3.1. Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.**

Tras varios meses de arduo trabajo, el 9 de noviembre del 2004 los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

<sup>100</sup> Cfr. Alonzo Ríos, Rosa Iscela, *No existe Civismo para reconocer a los jueces*, en Revista del Poder Judicial de la Federación, N°38, México, Agosto del 2004, p. 17

presentaron el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, que fue aprobado por los tres órganos colegiados.

Este esfuerzo conjunto dio como fruto un valioso documento que recoge los principios rectores fundamentales para garantizar que la justicia sea impartida por personas en las que se sume la confianza, la calidad técnica y la Ética, así lo señaló el Ministro Azuela. Así mismo expresó que hoy los juzgadores federales cuentan con un documento que será la expresión cotidiana en todas las decisiones y sentencias que emitan. El reto, dijo, es contribuir -a través del Código de Ética- a contar con una impartición de justicia completa e imparcial que cumpla con los postulados del artículo 17 constitucional.

El ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, quien coordinó los trabajos de la Comisión Redactora, expresó que la aparición de este código no significaba que antes de él los juzgadores carecieran de ética ni que fueran ajenos a estos principios, pues ética, valores y principios siempre los ha habido en el Poder Judicial Federal. Recordó que este documento es la culminación de un proyecto que surgió hace siete años y de la inquietud compartida por la comunidad judicial iberoamericana, cuyo fin es el logro de una mejor impartición de justicia en cada país. Puntualizó que en las características esenciales del Código se apelan a los valores, reglas y principios asumidos por los jueces de antes y de ahora, que continuarán vigentes porque constituyen innegables aspiraciones universales. Indicó que no se trataba de reglas nuevas que les sean ajenas; lo que se había hecho era sistematizar, asumir y enfatizar un compromiso público y de proclamarlo con la certidumbre de que será honrado.<sup>102</sup>

El Código de Ética cuenta con cinco capítulos que se dividen de la siguiente forma:

a) **Independencia**, que es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la

---

<sup>101</sup> Idem, p. 18

<sup>102</sup> Loc. cit

perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél.

- b) **Imparcialidad**, es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Este principio consiste en juzgar con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables.
- c) **Objetividad**, es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho le suministra y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir.
- d) **Profesionalismo**, es la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación.
- e) **Excelencia**, el juzgador se perfecciona cada día para desarrollar las siguientes virtudes judiciales: Humanismo, Justicia, Prudencia, Responsabilidad, Fortaleza, Patriotismo, Compromiso Social, Lealtad, Orden, Respeto, Decoro, Laboriosidad, Perseverancia, Humildad, Sencillez, Sobriedad y Honestidad.

#### **III.2.4.3.2. Lo oscuro del Poder Judicial de la Federación.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y en particular su presidente Mariano Azuela Güitrón, se vio involucrada en un hecho que fue calificado como antimoral, con falta de Ética e ilegal. El pasado mes de septiembre del año 2004 se reveló una conversación en la que participó el ministro Azuela con el presidente Vicente Fox, para tratar el tema del desafuero de Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que desprestigió a la Corte y desató un debate mediático y jurídico sobre un encuentro que fue mantenido en secreto y que pudo tener consecuencias políticas y jurídicas.

El 6 de abril se reunieron en la residencia oficial de Los Pinos el secretario de Gobernación Santiago Creel, el Procurador General de la República Rafael



Macedo, la Consejera Jurídica María Teresa Herrera y el propio Azuela para conversar sobre la viabilidad de encontrar una salida al problema que se les venía encima, por la petición (que sería emitida semanas después) del Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa, Álvaro Tovilla, para que la Procuraduría General de la República solicitara el juicio de procedencia en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por la violación a una suspensión decretada dentro de un juicio de amparo. De ahí, el ministro Azuela explicó que la PGR debería cumplir la orden que le llegaría del juez o “quien incurriría en desacato sería el señor procurador”, comprometiéndose a hablar con el juez Tovilla, para posponer por algunos días su determinación.<sup>103</sup>

En esa reunión, según diversos juristas, se pudo violar la ley, ya que diversos ordenamientos impiden a los jueces el hablar de asuntos que eventualmente tienen que conocer. Para el abogado Javier Quijano, la visita de Azuela a Los Pinos fue “de gran gravedad” y el penalista Raúl Carrancá y Rivas dijo que por lo menos “significó un resbalón” del presidente de la Suprema Corte. César Hernández, del Centro de Investigación para el Desarrollo, señaló que Mariano Azuela “es culpable de incongruencia entre lo que ha dicho y lo que ha hecho”. Según la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD) “con la participación del ministro presidente de la Suprema Corte en aquella reunión, se violó la autonomía del Poder Judicial, pues al acuerdo al que se llegó con el presidente Fox en el sentido de que la única salida era proceder penalmente en contra de Andrés Manuel López Obrador es claramente violatoria de la ley”.<sup>104</sup>

El 21 de septiembre del año 2004, Ernestina Godoy de la ANAD, explicó que “esa conducta se encuentra tipificada dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y esta prevista como una causa de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial”. El artículo señala a la letra, que será sujeto de responsabilidad quien realice “conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona del mismo u otro poder”. En la fracción

<sup>103</sup> Cfr. Andrade, Julián, *La Corte a Juicio*, en *Semanario Milenio*, N° 367, México, 27 de Septiembre de 2004, p. 15

<sup>104</sup> Loc. cit.

II del artículo 131 de la misma ley también se afirma que está prohibido “inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación”.

La cita en Los Pinos, también significó que se violara el Código de Ética del Poder Judicial Federal, en cuyo texto se prohíbe a los jueces y magistrados, entrevistarse con alguna de las partes en litigio. En el capítulo primero del Código, se estipula que los jueces deben rechazar cualquier tipo de presión o recomendación que tienda a influir en la tramitación o resolución de los asuntos que se someten a su potestad, incluso las que pudieran provenir de servidores del Poder Judicial Federal. En el texto también se precisa que el juzgador “debe abstenerse de hacer o aceptar invitaciones cuando en ellas se comprometa su imparcialidad”.<sup>105</sup>

#### **III.2.4.4. Los videoescándalos del año 2004.**

Todo comienza el día 25 de febrero del 2004, cuando es transmitido por televisión el video donde aparece Jorge Emilio González Martínez, quien a los 29 años de edad es Senador de la República y Presidente del Partido Verde Ecológico de México (PVEM). Éste video fue llevado personalmente a un noticiero matutino de Televisa, por Santiago León, miembro del mismo partido (al parecer dolido porque su líder nacional no lo había hecho diputado federal). En dicho video aparece un supuesto empresario ofreciéndole al presidente nacional del PVEM dos millones de dólares a cambio de que le consiguiera unos permisos del ayuntamiento de Benito Juárez en Cancún, Quintana Roo (gobernado por el PVEM), para llevar a cabo un megaproyecto en materia hotelera. Jorge Emilio en ningún momento del video se ve ofendido o rechazando el ofrecimiento y, aún más solicita dicha cantidad. Hasta la fecha no ha habido ninguna consecuencia legal o política en contra de este senador.<sup>106</sup>

Otro escándalo fue el video difundido el día primero de marzo del 2004, por la televisión en el que se muestra a Gustavo Ponce, exsecretario de Finanzas del

---

<sup>105</sup> Loc. cit.

Gobierno del Distrito Federal, sentado en una mesa de *black jack*, en una zona exclusiva del casino del Hotel *Bellagio* de Las Vegas, donde la apuesta mínima es de 300 dólares y en el que pagó más de 2 mil dólares sólo de en propinas. La grabación corresponde a la madrugada del 22 de Febrero de ese mismo año.<sup>107</sup>

La misma noche del primero de marzo, horas después de que Ponce apareciera en el video, Andrés Manuel López Obrador prometió una conferencia de prensa donde el exfuncionario aclararía lo sucedido. Pero Ponce jamás llegó a la anunciada conferencia donde se supone se aclararía todo. Se dio a la fuga a pesar de que el Procurador de Justicia del Distrito Federal Bernardo Bátiz, había asegurado la noche anterior que sería detenido. Lo cierto es que ni siquiera estaba arraigado, a pesar de que según el procurador ya se le investigaba por su posible participación en un fraude de más de 30 millones de pesos cometido en la delegación Gustavo A. Madero.<sup>108</sup> Actualmente se encuentra preso Gustavo Ponce, sujeto a un proceso penal.

El tres de marzo del año 2004 se difunde por Televisa, otro video, ahora con imágenes de René Bejarano, exlíder de la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal, concentrado en guardar fajos de billetes en un maletín y en el bolsillo izquierdo de su saco, al tiempo que conversaba con Carlos Ahumada. En el mes de octubre del mismo año la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal difundió otro video donde también aparece René Bejarano y Ahumada, en el cual éste último amenazaba con entregar al expresidente de México Carlos Salinas de Gortari, varios videos donde estaban grabados diversos servidores públicos del Distrito Federal cometiendo actos de corrupción, si no salían de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, Alfredo Domínguez Marrufo, Director de Legalidad y Responsabilidades y Luis Antonio García Calderón, Director de Auditoría de Legalidad y Recursos de Inconformidad, ya que estos funcionarios estaban investigando la corrupción relacionada con sus empresas.

<sup>106</sup> Cfr. Monsiváis, Carlos, *Cuatro miradas sobre un escándalo no tan leve*, en Semanario Proceso, N° 1426, México, 29 de febrero del 2004, p. 23

<sup>107</sup> Cfr. Ronquillo, Víctor, *Las Cuentas de Gustavo*, en Diario Milenio, N° 370, México, 16 de octubre del 2004, p. 17

<sup>108</sup> Seis empresas ligadas al Grupo Quart de Carlos Ahumada, cobraron el 20 de enero del año 2004, por una obra que nunca se realizó, el desasolve de la red secundaria de drenaje de la delegación Gustavo A. Madero y de la que no existe contrato alguno, 31 millones 332 mil pesos.

Ahumada, el mismo día que es difundido el primer video donde aparece con Bejarano, sale del país rumbo a Cuba, para esconderse, pero en el mes de abril del 2004 es extraditado de dicho país y recluido en un reclusorio federal, donde está sujeto a proceso penal por diversos delitos. Así mismo, Bejarano fue desaforado y recluido en un reclusorio preventivo, está sujeto a proceso penal.<sup>109</sup>

Naturalmente, los hechos de corrupción referidos han provocado diferentes reacciones en la sociedad, algunos los ven como hechos reprobables que han llegado a un punto de cinismo; para otros son hechos cotidianos de los que ya es común escuchar, sin que se castigue a los responsables y la mayoría ven estos acontecimientos con gran preocupación, ya que estamos llegando a un grado en el que se esta poniendo en riesgo la gobernabilidad del país.

Por lo tanto es necesario y urgente tomar medidas serias, de fondo y trascendentales para erradicar este tipo de conductas que lesionan la democracia, el estado de derecho, así como el desarrollo económico, social, cultural y político de la Nación; pero sobre todo que atentan contra la sociedad que depositó su confianza en dichos servidores públicos, que, como su nombre lo indica, están para servir a los gobernados y no para servirse de ellos.

---

<sup>109</sup> Cfr. Monje, Raúl, *Salinas Confirmado*, en *Semanario Proceso*, N° 1460, México, 24 de octubre del 2004, p. 10

## CAPITULO IV

### COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA Y MORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

#### IV.1. Fundamentación conceptual.

Después de analizar los órganos de control, instituciones, normativa y las medidas tomadas en contra de la corrupción, en nuestro país y algunos otros países del mundo, nos damos cuenta que el problema de la corrupción día a día va en aumento, a raíz de la falta de Ética y moral de la mayoría de los servidores públicos.

Lo irónico es el hecho de que en nuestro país existe la suficiente legislación que regula y sanciona las conductas corruptas de los servidores públicos. Así mismo en los últimos años se han creado Códigos de Ética para los sujetos públicos, independientemente de la gran cantidad de órganos administrativos que fiscalizan el actuar de dichos sujetos. Aquí cabría preguntarnos ¿por qué sigue habiendo servidores públicos corruptos?, ¿Por qué sigue habiendo impunidad?, ¿Por qué sigue existiendo el favoritismo y compadrazgo?, etc.

Podríamos pensar que entonces las leyes y los órganos de control en contra de los servidores públicos corruptos, no funcionan o no sirven. Yo creo que el problema no son las leyes y tampoco lo son los órganos fiscalizadores, de hecho son buenas, hasta podría afirmar que nuestras normas y órganos de control que sancionan a los servidores públicos corruptos son superiores a muchas otras en el mundo.

El problema son los servidores públicos responsables de aplicar dicha normativa, de vigilar que se cumpla y de sancionar a los que la violan, es decir, los servidores públicos adscritos a los órganos de control.

Es una realidad que el poder corrompe a los seres humanos y la tentación de favorecer a un grupo de gente con recursos públicos está latente en los servidores públicos, así como el de no realizar correctamente las funciones

públicas, ya que muchas personas entran a ocupar un cargo público, porque no tuvieron otra alternativa o simplemente porque lo ven como una manera de obtener una retribución con el menor esfuerzo.

También es sabido que la manera de ocupar un lugar en la esfera pública está viciada y llena de trampas. A pesar de que ya existe una Ley del Servicio Profesional de Carrera, todavía existen muchos servidores públicos que no cuentan con la experiencia académica y laboral para estar ocupando altos cargos y la mayoría de la gente que sí cuenta con dichos requisitos ocupa cargos inferiores.

Se puede pensar que la solución está en reformar algunas de las leyes ya existentes o en crear nuevas leyes con sanciones más severas. Desafortunadamente esa no es la solución porque mientras exista la impunidad, ni las mejores leyes y tampoco una gran cantidad de órganos de control sirven para acabar con la corrupción de los servidores públicos. Obviamente si los servidores públicos cumplen sus funciones como debe ser, las leyes y los órganos de control existentes serían suficientes, e inclusive se podrían suprimir algunas leyes y órganos fiscalizadores.<sup>110</sup>

Igualmente se podría crear un documento en el cual los servidores públicos se comprometieran directamente con la sociedad a cumplir con sus obligaciones con Ética y moral, donde también se señale que si no lo hicieran estarían obligados a dejar el cargo público independientemente de otras consecuencias legales. Tampoco creo que sea la solución porque finalmente sería un documento más que como ya lo dijimos, por el gran mal de la impunidad, sería obsoleto.

Por otro lado es sabido que la sociedad ya no confía en las instituciones públicas, esto porque la mayoría de ellas a defraudado a la sociedad, quien en su momento apoya su creación y a la que por cierto están obligadas a rendir cuentas.

---

<sup>110</sup> Por ejemplo los órganos de control interno de las unidades administrativas de la administración pública y otros órganos del Estado que están compuestos por servidores públicos que son nombrados directamente por el ejecutivo federal y local, por lo tanto, su actuación la mayoría de las veces, es encubriendo los malos manejos públicos de quien los puso en el puesto o del gabinete de éste, así mismo sirven para satisfacer los intereses políticos de su superior.

Una vez que sabemos que el origen del problema es la falta de Ética y moral de los servidores públicos, es evidente la necesidad de un órgano superior con una imparcialidad indudable; este órgano estaría investido de las suficientes facultades para que los servidores públicos, sin excepción, le rindan cuentas de sus obligaciones públicas; tendría plena autonomía, que sería garantía de una actuación imparcial, en virtud de no tener ningún vínculo con los demás órganos del Estado; las quejas hechas a ese órgano por conductas con falta de Ética y moral, una vez que se analizaran y comprobara que se cometieron dichos actos, se denunciarían ante las autoridades competentes, dando un seguimiento veraz hasta que se castigara administrativa y penalmente a los responsables, pero sobre todo vigilaría que se reparara el daño ocasionado; sus integrantes serían elegidos con la mayor honestidad, imparcialidad y transparencia; a través de una vigilancia real inhibirían a los servidores públicos a que cometan conductas con falta de Ética y moral y lo más importante, mediante el ejemplo se ganarían la confianza y respeto de los demás órganos estatales y de la sociedad, rindiéndoles cuentas de su actuar en el momento que lo requieran.

#### **IV.2. Naturaleza jurídica.**

A través de una reforma al artículo 113, de la Constitución Política, éste se dividiría en tres apartados, el apartado "C" sería el lugar para la creación de esta Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos,<sup>111</sup> la cual conocería de quejas por conductas con falta de Ética y moral de cualquier servidor público sin excepción alguna, formularía resoluciones públicas autónomas, no vinculatorias, las cuales serían obligatorias para todo servidor público, haría denuncias penales y administrativas, tendría competencia en todas las materias públicas y podría solicitar todo tipo de información pública sin excepción alguna.

Es importante que este órgano cuente con plena autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Para entender mejor por qué es necesario que este órgano que propongo cuente con una autonomía

plena, me parece importante y necesario explicar a grandes rasgos, las formas de organización administrativas en el Estado mexicano.

#### **IV.2.1. Formas organización administrativa.**

En la doctrina constitucional, la organización política es la expresión de la voluntad del grupo. Las voluntades individuales se reúnen y organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales.

Las formas de organización tanto políticas como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones estatales. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la prestación de servicios públicos, la atención adecuada y eficaz a los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, es decir, la adecuada participación popular en los asuntos públicos.

Es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa: las primeras consideran al Estado en unidad y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado particularmente al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administración, y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado.

El Estado federal mexicano para atender sus elevadas finalidades lo hace por medio de dos entidades jurídico-políticas, que son diversas esferas de competencia: por una parte, la Federación, que es la expresión de los intereses generales de la nación; y por la otra las entidades federativas o Estados, a quienes se encarga la administración de los intereses locales.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Pensamos que es conveniente realizar dicha modificación constitucional en este artículo en virtud de ser parte del Título Cuarto titulado "De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado" y porque este artículo se refiere a las leyes sobre las responsabilidades administrativas y penales de dichos sujetos públicos.

<sup>112</sup> En la realidad mexicana la Nación vive un centralismo político y administrativo a pesar de los esfuerzos realizados por combatirlo, ya que la Federación deja un campo de acción muy limitado a las entidades federativas.



De conformidad con el artículo 124 constitucional la competencia que le corresponde a la Federación, es aquella que han renunciado o cedido los Estados, para realizar sus propósitos federativos. El poderoso impulso de la Federación, acumulando mayores y más importantes facultades, pone en peligro el reducido campo de acción de los Estados.

#### **IV.2.1.1. Formas de organización administrativa en el ámbito federal.**

De conformidad con el artículo 90 constitucional la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal.

A. El régimen de centralización administrativa o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes:

a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.<sup>113</sup>

b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, que se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no lo alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado y se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que los unen al poder central.

---

<sup>113</sup> La doctrina señala como facultades implícitas que derivan de la relación jerárquica las siguientes: decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, facultad disciplinaria y para resolver conflictos de competencia. Cfr. Serra Rojas Andrés, op. cit. p. 527

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la desconcentración, capacitan a los órganos desconcentrados para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, revisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir conflictos de competencia son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

De una manera general, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el titular del Poder Ejecutivo Federal, el cual mantiene la unidad de la administración, agrupando a todos los órganos en un orden jerárquico.

B. El régimen de la administración pública paraestatal. Como se apuntó, de acuerdo al artículo 90 constitucional la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El régimen paraestatal comprende una diversidad de entidades, que son mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las normas especiales que las regulan, particularmente la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las cuales se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente

alejarse o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central determinadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.<sup>114</sup>

La diferencia entre un régimen administrativo centralizado y uno descentralizado, se encuentra en las características legales que el orden jurídico asigna a una u otra de dichas formas de organización administrativa.

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes: un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propio. La doctrina reconoce tres tipos de descentralización:

- a) La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.
- b) La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos y que es propiamente a la que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP).
- c) La descentralización por colaboración, la cual consiste en la participación de la iniciativa privada en tareas de interés público.<sup>115</sup>

#### **IV.2.1.2. Distinción entre centralización, desconcentración y descentralización administrativa.**

Tradicionalmente la centralización administrativa hace referencia al régimen en el cual todo poder viene del Estado, que es considerado como la principal persona

<sup>114</sup> op. cit. p. 525

<sup>115</sup> Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 11ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 208

jurídica de derecho público titular de derechos. Centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente. Supone un centro o Poder Central del cual emanan las relaciones administrativas.

La distinción entre descentralización y desconcentración se hace en términos generales, en estas consideraciones: la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, es extraña a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestionan técnicamente, porque no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados. La experiencia administrativa revela la presencia de órganos desconcentrados, creados exprofeso por la ley, con propósitos administrativos. En principio todos los órganos son susceptibles de un proceso de desconcentración.

No todo lo que sirve para descongestionar a la administración central es conveniente reducirlo a las formas administrativas tradicionales, que pueden resultar inadecuadas.<sup>116</sup>

En la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la desconcentración por el contrario y salvo algunas excepciones, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos con la dependencia centralizada.

#### **IV.2.1.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo primero, párrafo segundo señala que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

En el párrafo tercero del mismo artículo se señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

El artículo 17 refiere que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados, tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Como ejemplo podríamos citar el caso del Instituto Nacional para la Administración y Avalúo de Bienes Nacionales (INDABIN), órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública.<sup>117</sup>

A su vez el artículo 45 señala que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten; algunos ejemplos de estos organismos son los siguientes: Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano de la Radio, Comisión Federal de Electricidad, Centro Nacional de Meteorología, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, Hospital General de México, etc. (Cfr. Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal).

El artículo 46 afirma que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

---

<sup>116</sup> op. cit. p. 545

<sup>117</sup> Otros ejemplos de órganos administrativos desconcentrados son: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Servicio de Administración Tributaria (SAT), Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Archivo General de la Nación (AGN), Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), etc.

- a) Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; y
- b) Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan algunos o varios de los siguientes requisitos:
- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
  - Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
  - Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Algunos ejemplos de estas empresas son: Notimex, S.A. de C.V., Agroasemex, S.A., Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. y como asociaciones civiles asimiladas a empresas paraestatales, Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. y Centros de Integración Juvenil, A.C., entre otras.

Por último, el artículo 47 se refiere a los fideicomisos públicos, que son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales

constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos; algunos ejemplos son: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Fideicomiso de Fomento Minero, etc.

#### **IV.2.2. Los entes constitucionales autónomos.**

Definir con precisión a estos órganos de reciente creación resulta complejo, esto porque primeramente no existe mucha doctrina al respecto y segundo porque la normativa que regula a estos órganos no es clara en cuanto a la naturaleza de la autonomía de estos entes, así mismo no existe una paridad en dichas normas.

Por lo tanto vamos a resumir y comparar la doctrina, normativa y algunos entes autónomos existentes, con el propósito de precisar en que consiste la autonomía de dichos órganos, así como su importancia en el desarrollo económico, social, cultural y político de la Nación. Es necesario precisar la naturaleza de estos entes, ya que la comisión que propongo contaría con plena autonomía.

##### **IV.2.2.1. Doctrina.**

Manuel María Díez define la autonomía de los entes públicos, como la facultad de darse sus propias instituciones y de gobernarse por ellas mismas. Señala que estas entidades tienen la facultad de autoformación, así como la facultad de formar su propio ordenamiento jurídico. Afirma que las normas que dictan las entidades autónomas deben tener relevancia con respecto a los administrados.

Por ello, la doctrina enseña que deben ser normas jurídicas externas pero también podrán ser normas internas, bien de organización, bien de actuación, que regulen a estos órganos, siempre que la violación de estas dos últimas categorías

pueda tener una verdadera eficacia en relación a los titulares de los propios órganos.<sup>118</sup>

Andrés Serra Rojas, define a las comisiones autónomas como aquellas entidades políticas que se sitúan dentro de la actividad general del Estado, con sus elementos peculiares que son: un régimen jurídico general, una actividad específica, personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>119</sup>

Jaime Cárdenas García,<sup>120</sup> señala que estos entes tienen en general las siguientes características:

- a) **Inmediatez**, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) **Esencialidad**, son necesarios para el Estado Democrático de derecho contemporáneo.
- c) **Dirección política**, participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos o judiciales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.
- d) **Paridad de rango**, mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- e) **Autonomía**, generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria.
- f) **Apolititud**, son órganos técnicos y no políticos.
- g) **Inmunidad**, los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.

<sup>118</sup> Cfr. María Díez, Manuel, *Derecho Administrativo II*, Libros Científicos OMEBA, Argentina, 1965, p. 139

<sup>119</sup> Cfr. Serra Rojas Andrés, op. cit. p. 797

<sup>120</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 11ª edición, Porrúa, México, 1997, p. 501



- h) **Transparencia**, los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles de secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.
- i) **Intangibilidad**, deberán ser órganos permanentes o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario; y
- j) **Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho**, es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos cuenten con toda las garantías constitucionales y procesales.

#### **IV.2.2.2. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.<sup>121</sup>**

El artículo 3° de esta ley, indica que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.<sup>122</sup>

Así mismo en el párrafo segundo del mismo artículo 3° se señala que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia de dicho ordenamiento.<sup>123</sup>

En el artículo 4° se señala que el Banco de México queda sujeto por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Le será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> El hecho de incluir en este apartado a la Ley Federal de Entidades Paraestatales es con el propósito de comparar la autonomía de ciertos órganos públicos señalado en esta ley, con los llamados entes constitucionales autónomos.

<sup>122</sup> En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el artículo 1° de su Ley Orgánica la define como un **organismo descentralizado del Estado**, no de la Administración Pública Federal, como es el caso de la tradicional descentralización por servicio.

<sup>123</sup> La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999 es un ente constitucional autónomo del Estado Mexicano. Ver supra párrafo III.17.1., e infra IV.2.2.3.3.

<sup>124</sup> Cabe precisar que, como se verá más adelante, el Banco de México es un ente constitucional autónomo, de conformidad al artículo 28 constitucional, reformado en 1993. ver párrafo IV.2.2.3.1.

En el artículo 11 se afirma que las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionan con la Administración Pública.

Como se aprecia, las entidades paraestatales (excepto los fideicomisos públicos) gozan de una autonomía orgánica, al tener personalidad jurídica propia y si bien los entes constitucionales autónomos también la tienen su grado de autonomía es mayor, como se verá enseguida.

#### **IV.2.2.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Una vez que hemos visto como la doctrina y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales definen la autonomía de ciertos órganos públicos, pensamos que es importante hacer un análisis cuidadoso de cómo la Constitución Política describe la autonomía de los llamados "Entes Constitucionales Autónomos". Es importante subrayar que en la misma Ley Suprema no existe, como ya lo hemos señalado, una paridad en la definición de la autonomía de estos entes públicos.

##### **IV.2.2.3.1. El Banco de México.**

El artículo 28 constitucional en su párrafo 6° señala que el Estado tendrá un banco central que será *autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración* y que ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

El párrafo 7° establece que la conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causas graves y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de

aquellos en que actúen en representación del banco y de los no renumerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

#### **IV.2.2.3.2. El Instituto Federal Electoral (IFE).**

El artículo 41 en su párrafo segundo, inciso tercero indica:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realizará a través de un **organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio**, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores”.

El párrafo tercero del mismo artículo refiere que el IFE será autoridad en la materia, **independiente en sus decisiones y funcionamiento** y profesional en su desempeño. El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que se desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no renumerados.

#### **IV.2.2.3.3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).**

El artículo 102 apartado B constitucional dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con **autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio**. Este organismo autónomo tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto

de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos que los demás consejeros. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (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 y por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, independientemente de las responsabilidades penales).

Como podemos ver la Constitución Política señala únicamente como característica peculiar en estos tres órganos públicos la **autonomía de gestión**, por otro lado la Carta Magna dice que el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuentan con **personalidad jurídica y patrimonio propio** y por último dicho ordenamiento indica que la CNDH además posee **autonomía presupuestaria**.<sup>125</sup>

Cabe señalar que en el segundo periodo del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura, en marzo 20 del 2002, el diputado Luis Fernando Sánchez Nava de la fracción parlamentaria del PAN, elaboró una iniciativa de reforma constitucional referente a los Organismos Constitucionales Autónomos, la cual ya como proyecto de decreto se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales. En dicha iniciativa se proponía reformar, derogar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como sigue:

Reformar el artículo 49 constitucional, en el marco de la reforma del Estado, con el objeto de crear la figura jurídica de los "órganos constitucionales autónomos", en los siguientes términos:

"Artículo 49. El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y los **órganos autónomos** que reconoce esta Constitución.

Los órganos autónomos del Estado gozarán de independencia en su funcionamiento y administración, por lo que contarán con autonomía presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sus titulares serán elegidos por el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras, y podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución o de acuerdo a lo que la ley disponga.

Los titulares de los órganos autónomos no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del órgano y los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia, no remuneradas. La retribución que perciban será la que se determine en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción de lo previsto en esta Constitución.

Dichos órganos autónomos estarán sujetos a la Fiscalización Superior de la Federación, en términos de lo previsto en el artículo 79 de esta Constitución.

Los titulares de los órganos autónomos presentarán anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerán ante las cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. "<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Nosotros creemos que es necesario que exista una paridad en la Constitución Política en cuanto a la definición de la autonomía de los llamados "Entes Constitucionales Autónomos" ya que se presta a confusión el que existan diferentes interpretaciones.

<sup>126</sup> Cfr. Sánchez Nava, Luis Fernando, *Iniciativa "órganos constitucionales autónomos"*, 2° Período del 2° Año de Ejercicio: LVIII Legislatura Marzo 20, 2002, *Diario de los Debates*, Biblioteca del Congreso de la Unión, México.

Actualmente esta iniciativa de reforma constitucional se encuentra pendiente para ser revisada por los asesores de la Comisión de Puntos Constitucionales de la cámara baja.

#### **IV.2.2.4. Características de los entes constitucionales autónomos.**

De lo anteriormente expuesto podríamos concluir que la autonomía es el *status* jurídico que la propia Constitución concede a ciertos órganos públicos, para el mejor cumplimiento de sus funciones y que podemos caracterizar como sigue:

- 1) Obedece a una necesidad de separar de los tres "poderes" tradicionales del Estado, particularmente del ejecutivo, determinadas atribuciones que deben permanecer lo más ajenas posibles de la política partidista. También podemos señalar que dicha autonomía surge como una necesidad de alejar ciertas funciones estatales del Poder Ejecutivo, así como su presupuesto y el nombramiento de sus funcionarios.
- 2) Los entes constitucionales autónomos son entes del Estado, no del Gobierno.
- 3) Tienen atribuciones que demandan una especialización técnica en áreas fundamentales de la vida pública.
- 4) **Poseen autonomía funcional y técnica:** referente a las actividades que desempeñan y a los programas que diseñan para el mejor cumplimiento de sus funciones. Esta también es una característica de los órganos desconcentrados (ver parágrafo IV.2.1.3.).
- 5) **Autonomía orgánica:** personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuanto a que tienen su propia estructura institucional de acuerdo a las necesidades de sus funciones. Igual que los descentralizados.
- 6) **Autonomía presupuestaria:** es la facultad de proponer anualmente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el cálculo monetario necesario para el cumplimiento de sus funciones, sin que dicho monto tenga que ser

autorizado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 7) **De gestión:** es la facultad de realizar todas las acciones legales que le permitan el cumplimiento de su encargo público.

Es importante aclarar que la autonomía es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias.

#### **IV.3. Atribuciones y procedimientos de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos (CONAEM).**

Es importante aclarar que este órgano que propongo no pretende suprimir a ningún órgano de control existente en el Estado mexicano.

Esta Comisión vigilaría que todos los entes públicos sin excepción cumplan con Ética y moral sus obligaciones, lo que contribuye a garantizar el buen desempeño de la función pública.

Podría pensarse que sería ocioso e innecesario la creación de un nuevo órgano de control ya que existen entes públicos que realizan las funciones de fiscalización necesarias para un buen gobierno; sin embargo la realidad es distinta, ya que actualmente sigue estando elevado el nivel de corrupción de los servidores públicos.

Para justificar la creación de la Comisión que propongo es importante puntualizar las características primordiales y las lagunas que nosotros notamos en los principales órganos de control que prevé el orden jurídico mexicano, al menos en el ámbito federal.

- a) **Auditoría Superior de la Federación**, el ámbito de su competencia se centra en fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación en forma posterior de los ingresos y egresos del gasto público; pudiendo fincar responsabilidades por los

actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad, así como presentar denuncias penales por conductas que pudieran ser constitutivas de algún delito. Lo cierto es que hasta la fecha este órgano no ha presentado ninguna denuncia penal ante el Ministerio Público, esto puede deberse a que le falta firmeza o que consiente la impunidad en determinados servidores públicos, porque es ilógico pensar que hasta la fecha no han existido conductas delictivas en todos los entes públicos que ha auditado. (ver parágrafo III.18.3.2.).

b) **Secretaría de la Función Pública**, encargada de vigilar que todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal cumplan su encargo como esta señalado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos federales, también esta obligada a presentar denuncias penales por conductas que se encuentran tipificadas como delito. Realmente este órgano no ha cumplido sus funciones como debe ser. La principal causa de su incumplimiento se debe a que su titular es nombrado por su propio superior jerárquico lo que genera compromiso con los intereses de éste. (ver supra parágrafo III.19.2.3., e infra Nota número 110.).

c) **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, únicamente se centra en las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen los derechos humanos contemplados en la Constitución. Igualmente puede presentar denuncias penales, ante los órganos competentes. En los últimos años no se ha presentado una sola denuncia penal por parte de la CNDH, así mismo es clara la prohibición constitucional que tiene de conocer quejas presentadas en contra del Poder Judicial y tampoco es competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, que consideramos vacíos importantes y no en todos los casos justificados. (ver parágrafo III.17.1.).

d) **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**, creado para vigilar que todo servidor público de la Administración Pública Federal cumpla lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública



Gubernamental. Desgraciadamente un estudio realizado recientemente por el equipo jurídico de Libertad de Información México, A. C., ha evidenciado que este órgano no está cumpliendo como se esperaba y por supuesto esto no puede tener justificación alguna. (ver párrafo III.19.2.1.1.1.).

Si bien es cierto, estos órganos públicos son necesarios para el buen desarrollo de la función pública, también lo es que su competencia está limitada y que por diversas causas, ya de hecho o de derecho su actuar está viciado, creando con esto un mal desempeño público; por lo tanto es importante que exista un órgano superior con una competencia de alguna manera más genérica y omnicomprensiva en el cual se subsanen en buena medida las anomalías señaladas, garantizando con esto el buen desempeño de la función pública.

#### **IV.3.1. Atribuciones.**

Proponemos las siguientes atribuciones para la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos, mismas que tendrían que plasmarse en una ley reglamentaria que al efecto expidiera el Congreso de la Unión:

- a) Coadyuvar con las instituciones públicas federales en la difusión de valores éticos y morales en el servicio público.
- b) Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de Ética y moral en el servicio público.
- c) Promover los valores de cooperación, unión, profesionalización y compromiso, entre las instituciones públicas federales.
- d) Conocer e investigar quejas por falta de Ética y moral en la prestación del servicio público de cualquier servidor público de carácter federal, a petición de parte o de oficio.
- e) Emitir de ser procedente una resolución dirigida a la autoridad que ocasionó el agravio al quejoso, con el propósito de que ésta subsane el daño ocasionado.

En caso de no ser procedente la queja presentada esta Comisión, en términos de la ley reglamentaria, la desechará, teniendo la obligación de notificar personalmente al interesado justificando plenamente su fallo.

- f) Propiciar por todos los medios no coactivos posibles el pleno cumplimiento de sus resoluciones, así como la reparación del daño ocasionado <sup>127</sup> y cuando por la naturaleza de sus resoluciones sea ampliado el plazo para su cumplimiento argumentar plenamente al quejoso dicha ampliación.
- g) Publicar íntegramente o en forma abreviada, todas las resoluciones que emita. En casos excepcionales podrá determinar si las mismas sólo deben comunicarse a los interesados de acuerdo a las circunstancias específicas.
- h) Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita, no se violen las normas penales o administrativas y no se atente contra la Ética o moral en el servicio público.
- i) Presentar denuncias penales o administrativas, por conductas u omisiones de servidores públicos que puedan ser constitutivas de delito o de responsabilidad administrativa.
- j) Dar un seguimiento íntegro a las denuncias penales o administrativas presentadas, hasta la conclusión de dichos asuntos comprobando en todo momento su legitimidad.
- k) Solicitar a las autoridades judiciales y administrativas informes sobre el desarrollo de las denuncias presentadas por esta Comisión. Las autoridades judiciales y administrativas estarán obligadas a proporcionar en todo momento lo solicitado por esta Comisión.

---

<sup>127</sup> Para lograr esto la Comisión llevaría un seguimiento de las resoluciones que emitiera, haría denuncias públicas apoyado de los medios de comunicación (televisión, radio y prensa), así mismo ejercería presión apoyado de los Organismos Nacionales e Internacionales relacionados con el control público y de ser necesario acudirían personalmente los integrantes del Consejo que integran a la Comisión (ver párrafo IV.5.), con el superior jerárquico del servidor público omiso, para exhortarle a cumplir la resolución de que se trate.

- l) Informar al quejoso en todo momento, oportuna y fehacientemente el resultado de sus resoluciones, así como el avance de las denuncias penales o administrativas hasta su conclusión.
  
- m) Proponer ante el Congreso de la Unión, así como al Poder Ejecutivo Federal, la formulación de proyectos de normas o de modificaciones a las disposiciones legales y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de esta Comisión redunden en un mejor desempeño ético y moral en la función pública.
  
- n) Vigilar el exacto cumplimiento de los Códigos de Ética para la función pública existentes.
  
- o) Crear su Código de Ética interno.
  
- p) Elaborar un Código de Ética Federal el cual estarán obligados a cumplir todos los servidores públicos federales (de los tres Poderes de la Unión y entes autónomos).
  
- q) Enviar un informe anual de su gestión, al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión y al Poder Judicial de la Federación.
  
- r) Rendir cuentas claras y veraces de su desempeño ante el Senado de la Republica y en todo momento a cualquier persona, institución pública o privada, nacional o internacional, siempre que no se contravenga lo señalado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental o que con ello se violen los preceptos éticos y morales en la prestación del servicio público.
  
- s) Promover con los Órganos Internacionales afines la prestación del servicio público con Ética y moral.

Las atribuciones que hemos señalado son las principales y con las que debe contar este órgano para garantizar su buen funcionamiento. Cabe señalar que

este organismo tendría su sede en la Ciudad de México, Distrito Federal y contaría con delegaciones en los 31 estados de la República, a efecto de desconcentrar sus actividades.

#### **IV.3.2. Procedimientos.**

La manera como la Comisión llevará a cabo su encargo es a través de los siguientes procedimientos que proponemos:

- a) Cualquier persona podrá denunciar o presentar quejas por conductas con falta de Ética y moral de los servidores públicos, ya sea directamente o por medio de representante.
- b) Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o por cualquier persona que tenga conocimiento.
- c) Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos, para denunciar las conductas con falta de Ética y moral en contra de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.
- d) La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen que fueron con falta de Ética y moral o de que el quejoso hubiere tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y tratándose de conductas graves, la Comisión podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.
- e) La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en caso urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá

ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Cuando los quejosos o denunciados se encuentren recluidos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o aquéllos podrán entregarse directamente, en su caso, a la oficinas de Ética y moral ubicados en dichos órganos.

- f) La Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.
- g) La Comisión deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir. Tratándose de personas que no hablen o no entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.
- h) Cuando se trate de menores de edad o de personas de la tercera edad, la Comisión inmediatamente les asignará un tutor quien en todo momento los asistirá.
- i) En todos los casos que se requiera, la Comisión levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.
- j) En el supuesto de que los quejosos o denunciados no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyas conductas fueron con falta de Ética y moral, la instancia será admitida, si procede y la Comisión realizará la investigación correspondiente para identificar a dichos sujetos públicos.
- k) La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones que emita la Comisión, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que

puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

- l) Cuando la instancia sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.
  
- m) Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en caso de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo de máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.
  
- n) La Comisión, por conducto de su presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad Ética y moral de la institución.
  
- o) Desde el momento en que admita la queja, el Presidente o demás personal autorizado, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta conducta con falta de Ética y moral para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, independientemente de la denuncia que esta Comisión hará a las autoridades competentes, cuando la conducta así lo amerite.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente una vez que verifique fehacientemente que se ha dado cumplimiento al respectivo convenio y que se ha sancionado la conducta del servidor público cuando así proceda. Si en un plazo de 90 días no se diera cumplimiento al compromiso, la Comisión en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

- p) Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará al archivo, siempre y cuando la Comisión compruebe plenamente la falta de interés del propio quejoso.
- q) En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se harán constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

#### **IV.4. Eficacia de sus resoluciones.**

Las resoluciones emitidas por esta Comisión tendrán carácter de imperativas para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, sin embargo no tendrán carácter vinculatorio, por lo que no anularán, modificarán o dejarán sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se haya presentado la queja o denuncia, porque como ya lo señalamos esta Comisión no pretende quitarle atribuciones a

los órganos públicos competentes. No obstante lo anterior buscará por todas las vías pertinentes que sea sancionado el servidor público que actuó con falta de Ética y moral, así mismo que le repare el daño ocasionado al quejoso. (Ver párrafo IV.3.1. inciso f.).

En todo caso, una vez recibida la resolución, la autoridad o servidor público de que se trate deberá informar, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, el cumplimiento de la resolución emitida por esta Comisión. El plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la resolución así lo requiera.

La autoridad o servidor público a la que le haya sido emitida la resolución por la Comisión tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento.

Cuando de las resoluciones emitidas por esta Comisión que hayan sido notificadas a las autoridades o servidores públicos resulte evidente la frecuencia de ciertas conductas con falta de Ética y moral, la Comisión estará facultada para investigar de oficio el área de actuación con que se relacionen dichas conductas, para efectos de formular pronunciamientos generales dirigidos a prevenir su recurrencia e instrumentar las medidas idóneas.

Sus resoluciones se referirán a casos concretos y no podrán aplicarse a otros casos por analogía o mayoría de razón.

Se necesitará la presencia de todos los miembros que integren el Consejo de la Comisión para que esta pueda emitir una resolución; la validez de estas resoluciones requiere, cuando menos, el voto de la mayoría simple de dichos miembros. En caso de empate el presidente de la Comisión tendrá voto de calidad. Tratándose de los demás informes que expida la Comisión (acuerdos, notificaciones, circulares, etc.), estos recaerán en el presidente, como instancia ejecutiva, bajo las directrices que emita el Consejo.

Cualquier miembro del Consejo que no estuviera conforme con el sentido de una resolución, extenderá y firmará su voto particular, expresando sucintamente los fundamentos principales de su opinión. Este voto se agregará al expediente.



El Consejo de la Comisión y sus integrantes no podrán, bajo ningún pretexto, aplazar, demorar, omitir o negar la resolución de las cuestiones que legalmente hayan sido sometidas a su conocimiento. Tampoco podrán modificar ni variar sus resoluciones después de firmadas.

Las resoluciones de la Comisión no se entenderán aceptadas, sino cuando, notificado el ente público federal, conteste expresamente de conformidad, o no impugne en vía de amparo la misma, en el término que proceda.

Contra los acuerdos y resoluciones definitivas de la Comisión, los interesados podrán interponer únicamente el Juicio de Amparo, cuando así proceda.

#### **IV.5. Integración de la Comisión.**

La Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Delegados, así como de personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Contará para el mejor desempeño de sus responsabilidades con un Consejo.

El Consejo estará integrado por cinco personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y ninguno de ellos deberá desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quien proponga el orden cronológico que deba seguirse.

El presidente de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez.

El presidente de la Comisión debe gozar de una excelente reputación y no haber sido condenado por delito intencional, pero sobre todo debe contar con experiencia intachable de al menos 10 años en la función pública o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales.

#### **IV.5.1. Nombramiento de los Integrantes de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos.**

Para nombrar a los integrantes del Consejo de la Comisión y con el objeto de garantizar plenamente que la elección sea con la mayor honestidad, imparcialidad y transparencia posibles, pero sobre todo que se avale que estos tengan pleno conocimiento de la actividad a desempeñar, se establecería un colegio el cual estaría integrado por un representante de las siguientes instituciones: Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Auditoría Superior de la Federación, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, Colegios de profesionistas (tales como: Federación de Colegios de Profesionistas; Barra Mexicana, Colegio de Abogados A. C.; Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México; Confederación Nacional de Organizaciones Populares y Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres.), y Organizaciones Civiles (tales como: Transparencia Mexicana; Transparencia, S.C; Cámara de Comercio y Turismo de la Ciudad de México; Asociación de Banqueros de México; Asociación Mexicana de la Industria de Tecnología y Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.).

El colegio tendría la obligación de enviar al Senado de la República una terna para cada consejero que integrara el Consejo de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos, con excepción del Presidente. El Senado de la República tendría la obligación de votar dentro de dichas ternas a los que integraran el Consejo de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos.

En el caso del Presidente de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos, el colegio enviaría al Senado de la República una terna, de la cual la Cámara alta elegirá a uno, a través del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Senado de la República podrá desechar por una sola vez la terna enviada por el colegio, por lo tanto de la segunda terna forzosamente tendrá que elegir al Presidente de dicha Comisión.

Cualquier miembro de esta Comisión, sin excepción alguna, al que le haya sido comprobado que incurrió en responsabilidad penal o administrativa, podrá ser removido de su encargo.

Una vez que sabemos que el origen de la corrupción es la falta de Ética y moral de los Servidores Públicos y que la corrupción lesiona significativamente a cualquier Nación, frenando su avance y creando con esto un gran deterioro social, donde los beneficiados son unos cuantos (lo cual es contrario a las obligaciones del Gobierno que es propiciar el bien común y la igualdad social); nos damos cuenta que es necesario un órgano que se encargue de vigilar cabalmente que todo servidor público cumpla con Ética y moral su encargo social, pero sobre todo que no sea una institución más, sino al contrario, que realmente dé resultados que es lo que la sociedad demanda.

Con la creación de esta Comisión se garantizará el pleno ejercicio del servicio público con honestidad y se alcanzará un verdadero desarrollo económico, social, cultural y político de la Nación, así mismo habría una mayor igualdad social y factores como la inseguridad, pobreza extrema y desempleo, disminuirían notablemente, ya que esta Comisión primeramente inhibiría las conductas corruptas de los servidores públicos frenando los desfalcos públicos o que el presupuesto sea desviado del objetivo para el cual fue designado, posteriormente sería un órgano preventivo de más conductas corruptas, porque como ya lo hemos señalado esta Comisión realmente ejercería una vigilancia (donde efectivamente se castigue a los servidores públicos corruptos y deshonestos), pero sobre todo hará una difusión de la Ética y moral públicas y será garante de un efectivo desempeño público con Ética y moral.

Por último es importante señalar que en cuanto al presupuesto que se le asignaría a esta Comisión para su funcionamiento, sería como una inversión a corto plazo de la sociedad que le traería excelentes rendimientos, ya que como lo hemos señalado esta Comisión inhibiría el mal uso del presupuesto asignado a los órganos públicos y sobre todo el destino de todos los ingresos que entran a las arcas públicas serían en beneficio de la sociedad y no de unos cuantos.

#### **IV.6. Ubicación de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Como ya lo mencionamos, consideramos que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el lugar más conveniente para dividirlo en tres apartados, quedando ubicada en un apartado "C" la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos. (Ver párrafo IV.2., primer párrafo).

En ese tenor proponemos que el texto quede de la siguiente manera:

Artículo 113.

A...

B...

C. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de vigilancia del desempeño ético y moral de los servidores públicos, los que conocerán de quejas en contra de cualquier autoridad o servidor público, por actos u omisiones con falta de Ética y moral públicas.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán resoluciones públicas, autónomas, no vinculatorias.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos tendrá un Consejo compuesto por cinco consejeros que serán propuestos por un cuerpo colegiado organizado en los términos de la ley reglamentaria que al efecto expida el Congreso de la Unión, integrado por representantes del Poder Judicial Federal, del Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Auditoría Superior de la Federación, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, así como de la sociedad civil y nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos, de la Comisión permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Anualmente será substituido el consejero de mayor antigüedad en el cargo con excepción del presidente de la Comisión, salvo que fuese propuesto y ratificado para un segundo periodo.

El presidente de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos, quien lo será también del Consejo, será elegido en los mismos términos que los miembros del Consejo, a través de una terna que enviará el cuerpo colegiado mencionado en el párrafo anterior al Senado de la República; dicha terna podrá ser desechada por una sola vez, de la segunda terna forzosamente tendrá que salir el presidente de la Comisión. El presidente durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez.

El presidente y los consejeros de la Comisión, solo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las resoluciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** El significado de *Ética*, lo podemos resumir en aquello que surge desde lo más profundo del ser humano, su actitud interior, de su referencia a sí mismo y al mundo (aquello que puede transformar al mundo), la raíz de la que brotan todos los actos humanos, o sea el carácter (en sentido de modo de ser o forma de vida que se va adquiriendo, apropiando, incorporando, a lo largo de la existencia y no en el sentido biológico de temperamento), es la personalidad que hemos conquistado a través de la vida, lo que hemos hecho de nosotros mismos, viviendo, reconociendo una serie de actos humanos los cuales pueden ser buenos o malos.

La *Ética* se puede definir como la ciencia que estudia los actos humanos desde un punto de vista interno, señalando aquellos que son positivos en la medida que se adecuan al bien moral y no deterioran la armonía social; algunos autores como Balme la define como "la ciencia que tiene por objeto la naturaleza y origen de la moralidad"; Tahar como "la ciencia de las leyes ideales que regulan las acciones humanas y el arte de usarlas correctamente en las varias situaciones de la vida"; Pascal la define como "el arte de vivir bien y ser dichoso". De manera más general la *Ética* puede definirse como la ciencia práctica que enseña las reglas que deben seguirse para hacer el bien y evitar el mal.

**SEGUNDA.-** La *Ética* y la moral no son sinónimos ya que la *Ética* le señala a la moral las normas que son buenas o malas y que deben ser llevadas a cabo para una efectiva armonía individual y social, independientemente de aquellas conductas que determinada sociedad acepte en su comunidad, puesto que a la *Ética* le interesan únicamente aquellas conductas que no atenten con el bien individual y común, pero sobre todo que esencialmente estén investidas del valor "bondad".

La moral puede ser definida como aquella norma de conducta que reglamenta los actos internos y externos del hombre, atendiendo al valor ético de los mismos. Contiene una normativa social, que valora los actos interpersonales. Las normas

morales son unilaterales, interiores, autónomas e incoercibles, en virtud de que éstas sólo establecen deberes del hombre para consigo.

**TERCERA.-** El origen de la moral como un conjunto de normas y reglas de acción destinadas a regular las relaciones de los individuos en una comunidad determinada, se ubica históricamente en las formas de sociedad más primitivas. La historia nos muestra diversas “morales” que corresponden a las diferentes sociedades que se suceden en el tiempo, donde cambian los principios y normas de esta naturaleza; esos cambios de la moral han sido continuos, lo alcanzado en una época o sociedad determinada la mayoría de las veces da paso a un nivel superior, es decir, los cambios y desplazamientos suelen darse en un orden ascensional, de lo inferior a los superior; consecuentemente, al comparar una sociedad con otras en el tiempo y el espacio se puede establecer objetivamente una relación entre sus respectivas morales y considerar que una moral es más avanzada, más elevada o más rica que la de otras sociedades, atendiendo a los principios de la Ética.

Es importante señalar que aunque existe una diversidad de “morales” en el tiempo y en el espacio, también hay “valores morales” o “éticos” universalmente conocidos y aceptados, tales como no privar de la vida a otra persona, no quitarle su bienes sin causa justificada, no causarle un daño físico o moral sin alguna razón lógica, no abusar de la confianza de otra persona, el respeto a los derechos humanos en general, etc. Inclusive, estos y otros valores y principios de convivencia han sido universalmente aceptados por las democracias modernas en sus constituciones y legislación, así como en tratados internacionales.

**CUARTA.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 señala como servidores públicos a los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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 públicos del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, desde luego debe incluirse al personal de las cámaras del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa



del Distrito Federal, así como a los trabajadores del Banco de México y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los términos de sus respectivas leyes, así como de las Universidades Públicas a las que la ley otorgue autonomía.

**QUINTA.-** Una de las convenciones más importantes en contra de la corrupción es la "Convención Interamericana contra la Corrupción ", ya que ésta estableció los medios de cooperación indispensables en la lucha internacional contra este mal promoviendo la actividad internacional para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, la cual se da por la falta de Ética y moral de los servidores públicos. Dentro de las medidas preventivas que recomienda ésta convención para atacar a la corrupción está el de dar instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades, pero lo mas relevante es que en dicha convención se llegó a la conclusión de la necesidad de órganos de control superiores, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar y erradicar las prácticas corruptas.

**SEXTA.-** Transparencia Internacional fundada en 1993, es la única organización no gubernamental, en el ámbito internacional, dedicada en exclusiva a realizar un seguimiento de la corrupción y actualmente cuenta con más de 75 capítulos nacionales en todos los continentes. Transparencia Mexicana es un resultado de la voluntad de los mexicanos por controlar de alguna manera el grave problema de corrupción que existe en la Nación.

**SÉPTIMA.-** Estados Unidos se ha caracterizado, al menos en el discurso y su régimen institucional, por ser un país muy metódico en cuestiones de Ética y moral en la función pública, sin embargo, para todos es sabido que la mayoría de sus triunfos en el ámbito internacional, han sido obtenidos de una manera antimoral y con falta de Ética. Lo cierto es que esta Nación ha puesto un empeño muy destacado en este sentido, creando sistemas, órganos y políticas que de alguna manera inhiban el actuar inmoral de sus funcionarios públicos, tales como Códigos de Éticas, la Oficina General de Contabilidad, la Ley de Libertad de Información, etc.

**OCTAVA.-** Colombia, como muchos países ya sea industrializados o de economía de transición, ha sufrido el flagelo de la corrupción, pero a diferencia de otros contextos, se han presentado algunas particularidades que terminaron agravando la situación, lo que ha impedido la realización de la más vigorosa estrategia para combatirla, ya que una larga convivencia con el narcotráfico y el enriquecimiento ilícito se convirtieron en la forma de ascenso social, el narcotráfico permeó a la sociedad en su conjunto, a la política, a la economía, a la agricultura y al deporte; pero a pesar de eso, Colombia es un país que realmente está tomando medidas para combatir la corrupción de sus servidores públicos, a través de Convenios con órganos anticorrupción, publicación de los contratos estatales en el Diario Único de Contratación, Código Disciplinario Único, etc.

**NOVENA.-** En el Consejo de Europa, los ministros participantes en la 19ª Conferencia de Ministros de Justicia Europeos (España, 1994), consideraron que la corrupción era una seria amenaza para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y que por lo tanto era necesario hacer frente a esa amenaza. Debido a las características propias de tal fenómeno, dichos ministros recomendaron al Consejo de Ministros la creación de un Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción (GMC), bajo la responsabilidad del Comité Europeo sobre Problemas Penales y sobre Cooperación Jurídica, teniendo como tarea estudiar las medidas adecuadas para desarrollar un programa de acción contra la corrupción y para que se elaboren modelos legislativos al respecto y se propongan proyectos de códigos de conducta.

**DÉCIMA.-** España a evolucionado notoriamente en las medidas tomadas en contra de sus funcionarios públicos corruptos, a pesar de que sus gobernantes llegaron a ser los sujetos que más conductas con falta de Ética y moral cometieron a nivel mundial, actualmente es un país que cuenta con instituciones de control de sus servidores públicos, más sólidas, lo que le ha permitido un gran desarrollo económico, social, cultural y político.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Entre los documentos de control de los servidores públicos más importantes surgidos en nuestro país desde la independencia hasta el año de 1980, podemos mencionar los siguientes: Los Sentimientos de la Nación,

Constitución de Apatzingán, Constitución de 1824, Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, Constitución de 1857, Leyes de Reforma y Constitución 1917.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** A partir del sexenio presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado se empezaron a tomar medidas más drásticas para abatir la corrupción, en virtud de que en el país se había llegado a un punto muy elevado de corrupción, lo cual tenía a la Nación en una situación crítica, inevitablemente se da inicio a la creación de una serie de órganos de control de los servidores públicos que hasta la fecha siguen apareciendo, como un reclamo de una sociedad harta de los servidores públicos con falta de Ética y moral. En este nuevo período el presidente Miguel de la Madrid inicia una nueva política a la que llamó la "Renovación Moral de la Sociedad"; su gran acierto fue la modificación del Título Cuarto de la Constitución, en un intento de dar más eficiencia a las sanciones por responsabilidad de servidores públicos y por consiguiente se reformó la Ley sobre la Responsabilidad de Funcionarios Federales y Altos Funcionarios de los Estados, quedando una nueva normativa más completa que contempla a todos los sujetos públicos, siendo esta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Como complemento a esta ley se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual más adelante cambió su denominación por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente se denomina Secretaría de la Función Pública.

**DÉCIMA TERCERA.-** En el periodo de Carlos Salinas de Gortari se crea por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos que se encuentran contenidos en el orden jurídico mexicano. En enero de 1992 se reformó el artículo 102 constitucional donde se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo descentralizado y posteriormente, en septiembre de 1999, ya en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se realiza una de las reformas más importantes a dicho artículo, donde se le da a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos autonomía de gestión y

presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Este es un organismo que ha coadyuvado en el combate a la corrupción en nuestro país.

**DÉCIMA CUARTA.-** Dentro de los aciertos del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León en materia de fiscalización de la función pública se encuentran los siguientes: la iniciativa de reforma del Poder Judicial Federal, mediante la cual se renovó completamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la iniciativa para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se le da facultad al Congreso de la Unión para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, así como la regulación de la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

**DÉCIMA QUINTA.-** En el actual gobierno de Vicente Fox Quesada se elaboró el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal y el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación; también ha habido varias reformas en diversas materias, pero las más importantes y que se relacionan con la fiscalización de la función pública son las reformas por las cuales se crean la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual da pie a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; así mismo, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), resultó fortalecida cuando entró en vigor la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**DÉCIMA SEXTA.-** Resulta notorio que en nuestro país y en algunos otros países del mundo el problema de la corrupción va en aumento, a consecuencia de la falta de Ética y moral de gran parte de los servidores públicos, por lo tanto es necesario un órgano superior que sea garante de la prestación del servicio público con Ética y moral, que a su vez funja como árbitro entre los servidores públicos, pero sobre todo que cuente con las suficientes facultades para que los trabajadores al servicio del Estado sin excepción alguna le rindan cuentas de sus

obligaciones públicas. En este sentido la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos que proponemos tendría este perfil.

**DECIMA SÉPTIMA.-** Para un efectivo funcionamiento de esta Comisión es importante que cuente con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, lo cual sería garantía de una actuación imparcial en virtud de no tener ningún vínculo con los demás órganos del Estado, lo que permite que pueda denunciar firmemente ante las autoridades competentes a los servidores públicos corruptos, dando un seguimiento real a los procedimientos respectivos, hasta que se les castigara administrativa y penalmente en su caso, pero sobre todo vigilaría que se reparara el daño ocasionado.

**DECIMA OCTAVA.-** La autonomía es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias; Andrés Serra Rojas define a los órganos autónomos como aquellas entidades políticas que se sitúan dentro de la actividad general del Estado, con sus elementos peculiares que son: un régimen jurídico general, una actividad específica, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Podemos concluir señalando que la autonomía es el *status* jurídico que la propia Constitución concede a ciertos órganos públicos, para el mejor cumplimiento de sus funciones.

**DECIMO NOVENA.-** La Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos no pretende quitar atribuciones a los órganos de control existentes, tales como: Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o Comisión Nacional de los Derechos Humanos; únicamente vigilará que tanto estas instituciones como cualquier organismo público cumplan cabalmente con sus obligaciones, desde el punto de vista de la Ética y moral públicas.

**VIGÉSIMA.-** Para nombrar a los integrantes de la Comisión Nacional de Ética y Moral de los Servidores Públicos y con el propósito de garantizar plenamente que

la elección sea con la mayor honestidad, imparcialidad y transparencia posibles, pero sobre todo que se avale que estos tengan pleno conocimiento de la actividad a desempeñar, se establecería un órgano colegiado *ad hoc* el cual estaría integrado por representantes de los Poderes de la Unión, órganos autónomos, colegios de profesionistas y organizaciones civiles.

**VIGÉSIMA PRIMERA.-** Dentro de las principales atribuciones que proponemos para esta Comisión están las siguientes: coadyuvar con las instituciones públicas federales en la difusión de valores éticos y morales en la función pública; promover los valores de cooperación, unión, profesionalización y compromiso, entre las instituciones públicas federales; presentar denuncias penales o administrativas, por conductas u omisiones de servidores públicos con falta de Ética que puedan ser constitutivas de delito o de responsabilidad administrativa e informar al quejoso en todo momento, de manera oportuna y fehaciente el resultado de las mismas, así como su avance, hasta su conclusión.

También conocería e investigaría las quejas por falta de Ética y moral en la prestación del servicio público de cualquier servidor público de carácter federal, a petición de parte o de oficio, emitiendo resoluciones de carácter obligatorio mas no coercibles. Así mismo, elaboraría un Código de Ética el cual estarían obligados a cumplir todos los trabajadores al servicio del Estado a nivel federal.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.-** El procedimiento ante esta Comisión consistiría fundamentalmente en lo siguiente: cualquier persona podrá denunciar o presentar quejas ante esta Comisión por conductas con falta de Ética y moral de los servidores públicos, ya sea directamente o por medio de representante; cuando los interesados estén privados de sus libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o por cualquier persona que tenga conocimiento; cuando se trate de menores de edad o de incapaces, la Comisión inmediatamente les asignará un tutor quien en todo momento los asistirá; en el supuesto de que los quejosos o denunciantes no pudieran identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyas conductas fueron con falta de Ética y moral, la instancia será admitida, si procede y la Comisión realizará la investigación correspondiente para identificar a dichos sujetos públicos. La

formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones que emita la Comisión, no afectarían el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspendería ni interrumpirían sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

La autoridad o servidor público a la que le haya sido emitida alguna resolución por la Comisión, tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento.

**VIGÉSIMA TERCERA.-** La eficacia de las resoluciones de la Comisión se apoyaría en el prestigio moral de sus miembros, así como en la facultad de hacer públicos sus informes en los medios de comunicación (televisión, radio y prensa) y en su momento ejercería presión apoyado de los organismos nacionales e internacionales relacionados con el control de la función pública.

## FUENTES DE CONSULTA

### Bibliografía.

Alonso Pérez, Francisco, *Delitos Cometidos por los Funcionarios Públicos en el Nuevo Código Penal*, Dykinson, Madrid, 2000.

Andrés Ibáñez, Perfecto, *Corrupción y Estado de Derecho*, Trotta, España, 1996.

Anechiarico, Frank y James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago, 1996.

Aranguren, José Luis, *Ética*, Alianza Universidad Textos, España, 1984.

Ayala, Francisco, *España a la fecha*, Tecnos, Madrid, 1977.

Cárdenas Gracia, Jaime, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 11ª edición, Porrúa, México, 1997.

Chakrabarti Debasish, Markus D., Dausses y Tiffany, Olson, *Federal Criminal Conflict of Interest*, American Criminal law Review, United States, 1997.

Dewey, John, *Teoría de la Vida Moral*, Herreros Hermanos, México, 1965.

Eclogarum Physicarum Et Ethicarum, Libri, II, II, 7.

Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos Imaginarios*, El Colegio de México, México, 1993.

Escobar, Gustavo, *Ética*, 3ª edición, McGraw-Hill, México, 1992.



Fagothey, Austin, *Ética, Teoría y Aplicación*, 5ª edición, McGraw-Hill, México, 1991.

Ferrater Mora, José, Voz "Ética" en *Diccionario de Filosofía*, Tomo I, 5ª edición, Sudamericana, Buenos Aires, 1975.

Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 16ª edición, Esfinge, México, 1999.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 11ª edición, Porrúa, México, 1999.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª edición, Porrúa, México, 1999.

Gilman, Stuart C. *Presidential Ethics and the Ethics of the Presidency*, AAPSS, United States, 1995.

González García, Julio V., *El Alcance del Control Judicial de las Administraciones Públicas en los Estados Unidos de América*, McGRAW-Hill, España, 1996.

González Ortiz, Beauregard, *La Administración Pública Norteamericana: Origen, Crítica y Crisis*, Fontamara, México, 1987.

Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la Ética*, 17ª edición, Esfinge, México, 1985.

Kirk McDonald, Gabrielle, *The Universal Declaration of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, the Hague, 1998, p. 179.

Koszcok, Jackie, *Nonstop Pursuit of Campaign Funds Increasingly Drives the System*, Congressional Quarterly, 5 de abril de 1997.

Krauze, Enrique, *La Presidencia Imperial*, 7ª edición, Tusquets Editores, México, 1997.

Laporta, Francisco J. y Álvarez Silvia, *La Corrupción Política*, Alianza, España, 1997.

Magrath, C. Peter, *Law and Politics in the New Republic: The Case of Fletcher v. Peck*, Providence of Brown University Press, 1996.

Malem Seña, Jorge F., *Globalización, Comercio Internacional y Corrupción*, Gedisa, España, 2000.

Manfroni, Carlos A., *la Convención Interamericana contra la Corrupción*, Abeledo-Perrot, Argentina, 1997.

Marín, Guillermo, *La Corrupción en México*, Artesanías Típicas, México, 2000.

Marie-France, Toinet, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

María Díez, Manuel, *Derecho Administrativo II*, Libros Científicos OMEBA, Argentina, 1965.

Miranda Basurto, Ángel, *La Evolución de México*, Ediciones Numancia, México, 1995.

Oquist, Paul, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Instituto de Estudios Colombianos, Bogotá, 1978.

Paillet, Michel, *La Responsabilidad Administrativa*, Universidad Externado de Colombia, Bogota, 2001, p. 20.

Pizarro, Eduardo, *Insurgencia sin revolución*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1996.

Qui. Allison R., *National Campaign Finance Laws in Canada, Japan and United States*, Suffolk Transnational Law Journal, 1996.

Rodríguez Lozano, Víctor, *Ética*, Pearson Educación, México, 1998.

Rose-Ackerman, Susan, *La Corrupción y los Gobiernos*, Siglo XXI, España, 2001.

Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, Grijalbo, México, 1982.

Sanabria, José Rubén, *Ética*, Porrúa, México, 1982.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, tomo III, 20ª edición, Porrúa, México 1999.

Vargas Montoya, Samuel, *Ética o Filosofía Moral*, Porrúa, México, 1982.

#### **Hemerografía.**

Alonso Ríos, Rosa Iscela, *No existe Civismo para reconocer a los jueces*, en Revista del Poder Judicial de la Federación, N° 38, México, Agosto del 2004.

Álvarez Xóchitl, *Pide Fox Actuar Según Mandato de Policía Interior*, en Diario Gráfico/País, México, 13 de diciembre de 2004.

Alzpeolea, Luis R., *El Gobierno Exige Transparencia y Dedicación Plena a los Altos Cargos*, en Diario "El País", Madrid, 11 de diciembre del 2004.

Ambriz, Agustín y Correa, Guillermo, *"¡Que se vayan Zedillo y los tecnócratas!"*, en Semanario Proceso, N° 1256, México, 26 de noviembre de 2000.

Andrade, Julián, *La Corte a Juicio*, en Semanario Milenio, N° 367, México, 27 de Septiembre de 2004.

Bello Basilio, Alicia y Álvarez Guillén, Ernestina, *La Corte 10 años después del cambio*, en El Diario D.F., México, 16 de marzo de 2005.

Bronars, Stephen G. y Lott, John R, *Do Campaign Donations Alter How Apolitician Votes Or Do Donors Support Candidates Who Value The Same Things that They Do*, Journal of Law and Economics. 1992.

Conelly, William, J., *How Low Can You Go? State Campaing Contributi3n Limits and the First Amendment*, Boston University Law Review, 1996.

Consejo de Europa, *Council of Europes Fight Against Corruption and Organized Crime*, Conference of European Ministers of Justice, Praga, 10 y 11 de junio de 1997.

Consejo de Europa, GMC, *Working Group on Civillaw*, Feasibility Study, Estrasburgo, 4 de noviembre de 1996.

Delgado, lvvaro, *La Autodestrucci3n*, en Semanario Proceso, N 1443, México, 27 de junio de 2004.

El Universal, *Ven partidos y policias como más corruptos*, México, 10 de diciembre de 2004.

González Aznar, Jorge, Fundaci3n Carles PI Sunyer D' Estudis Autonomicas Locals, *Jornada Sobre la Corrupci3n en España hoy Situaci3n y Expectativa*, Barcelona, 16 de Julio de 2004.

Justicia y Paz, *"si algún mexicano tiene que reconocerse y ser reconocido en la Constituci3n es, precisamente el indígena"*, México, número especial, año IV, número 3, junio.

Lugo Galicia, Miguel ngel, *"Comparaciones Improcedentes"*, en *Ars Iuris*, Universidad Panamericana, número 26, México, 2001.

Maza, Enrique, *La reforma educativa de Fox*, en Semanario Proceso, N 1443, México, 27 de junio de 2004.

Madrid Hurtado, Miguel de la, *Primer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1983, Biblioteca del Congreso de la Unión, México.

Méndez Enrique y Garduño Roberto, *Ariban más juniors a la Cámara de Diputados*, La Jornada, México, 10 de diciembre del 2004.

Monje Raúl, *Las muertas y lo que Fox se negó a oír*, en Semanario Proceso, N° 1413, México, 30 de noviembre de 2003.

Monsiváis, Carlos, *Cuatro miradas sobre un escándalo no tan leve*, en Semanario Proceso, N° 1426, México, 29 de febrero del 2004.

Monje, Raúl, *Salinas Confirmado*, en Semanario Proceso, N° 1460, México, 24 de octubre del 2004.

Ordóñez Goncalves, Luis, *Los Paraísos Fiscales*, en La Revista de Debates y Pensamiento Creativo, España, 2005.

Rodríguez, Esteban David, *Diputados y Senadores tienen dueño*, en Semanario Proceso, N° 1450, México, 15 de agosto del 2004.

Ronquillo, Víctor, *Las Cuentas de Gustavo*, en Diario Milenio, N° 370, México, 16 de octubre del 2004.

Sánchez Nava, Luis Fernando, *Iniciativa "órganos constitucionales autónomos"*, 2° Período del 2° Año de Ejercicio: LVIII Legislatura Marzo 20, 2002., Diario de los Debates, Biblioteca del Congreso de la Unión, México.

Scherer Ibarra, María, *Opaca Transparencia*, en Semanario Proceso, N° 1450, México, 15 de agosto del 2004.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Sexto Informe de Gobierno*, 1 de diciembre de 2000, Biblioteca del Congreso de la Unión, México.

Zegarís B. y S. Ohri, *The Emergence of an International Enforcement Regime on Transnational Corruption in The Americas*, en *Law & Policy in International Business*, España, volumen 30, 1999.

### **Páginas Electrónicas.**

<http://www.cndh.org.mx>.

[http://www.lanación.com.ar/03/01/23/dp\\_4683224.asp](http://www.lanación.com.ar/03/01/23/dp_4683224.asp).

Reyes Gerardo, *Información y Análisis Político*, Línea Directa,  
<http://www.lineadirecta21.com.mx/index.html>

<http://www.transparency.org/suveys/cpi>.

<http://www.shcp.gob.mx>.

<http://www.gobernación.gob.mx>.

<http://www.info.juridicas.unam.mx>.

### **Normativa.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.