

520
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO
DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA**

**ANALISIS SOCIO-ETICO DE LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JAIME GERARDO RAVELO ACEVEDO

DIRECTOR: DR. CARLOS QUINTANA ROLDAN



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F.

1996



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/48/96

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

El pasante de la licenciatura en Derecho RAVELO ACEVEDO JAIME GERARDO, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el tema intitulado:

" ANALISIS SOCIO-ETICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ", asignándose como asesor de la tesis al DR. CARLOS QUINTANA ROLDAN.

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

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

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

ATENTAMENTE .

"POR MI RAZA HABLARA EL EBPIRITU"

Cd. Univ. [firmado] a 11 de octubre de 1996.

~~LI. PABLO ROBERTO ALMAYAN ALANIZ~~
DIRECTOR DEL SEMINARIO

merg

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

LIC. ROBERTO ALMAZAN ALANIS
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
DE LA FACULTAD DE DERECHO
PRESENTE:

México D.F., 30 de septiembre de 1996

El alumno JAIME GERARDO RAVELO ACEVEDO concluyó el trabajo de investigación denominado ANALISIS SOCIO-ETICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, inscrita en el Seminario a su digno cargo. Misma que ha sido motivo de un cuidadoso seguimiento y revisión, después de lo cual considero que cubre con los requisitos de fondo y de forma, establecidos por la Legislación Universitaria, para las tesis profesionales en el nivel de licenciatura.

Por tal motivo, deseo someter a su consideración la presente tesis, y en su caso, de proceder la aprobación, el visto bueno para su impresión.

ATENTAMENTE


Dr. CARLOS QUINTANA ROLBAN
Director de tesis


Lic. Sandra Luz Hernández Estévez
Coadyuvante

A MIS PADRES

ALFONSO RAVELO ZAMORA +

SARA ACEVEDO DE RAVELO

A MI ESPOSA

MARTHA ALICIA CORREA DE RAVELO

A MIS HIJOS

GERARDO ALFONSO

JAIME GERARDO

A MIS HERMANOS

MA. DE LOS ANGELES, MA. TERESA, IRMA, JOSE ANTONIO,

ROSA MARIA, ANA MARIA Y MIGUEL ANGEL

A MARY

A JULIO RODRIGUEZ S. +

**A MI QUERIDA ALMA MATER LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y A TODOS LOS
MAESTROS QUE CON SUS CONOCIMIENTOS Y SABIDURIA
CONTRIBUYERON A CULMINAR ESTE PROYECTO.**

INDICE

ANALISIS SOCIO-ETICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Introducción

1. LA IMPORTANCIA DE DETERMINAR EL ENFOQUE	1
1.1 Tres enfoques principales	4
1.2 La teoría de los tres círculos de García Máynez	9
2. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO	12
2. Definición inicial	12
2.1 Epoca prehispánica	13
2.2 Epoca colonial	18
2.3 Epoca independiente	31
3. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL MARCO JURIDICO NACIONAL	52
3.1 Fundamento constitucional	54
3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	61
3.2 Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos	67
4. ETICA Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES	70
4.1 Concepto de ética	70
4.2 El ámbito de los valores	76
4.3 Los valores implícitos en la legislación de responsabilidad de servidores públicos	86

5. LOS SERVIDORES PUBLICOS EN SENTIDO SOCIOLOGICO:	
LA BUROCRACIA	100
5.1 La definición de burocracia	101
5.2 La burocracia en su connotación descriptiva y sus funciones	105
5.3 La burocracia en su connotación negativa	112
5.3. 1 Los servidores públicos y la burocracia	115
6. NATURALEZA SOCIOLOGICA DE LAS CONDUCTAS QUE IMPLICAN LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	117
6.1 Las conductas de cuello blanco	118
6.2 El Derecho Penal y la responsabilidad administrativa	126
7. BREVE ANALISIS DOGMATICO-PENAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	128
8. ANALISIS ESTADISTICO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PUBLICOS	150
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en el desempeño de sus actividades, es una de las reglamentaciones más importantes de la época contemporánea, de los Estados modernos.

Sin embargo, como el sentido de dicho concepto es esencialmente jurídico, se oculta detrás de él, una serie compleja de fenómenos sociales e históricos, cuyo aspecto más relevante es la burocracia, entendida ésta, después de un estudio sobre las referencias de los especialistas, en dos grandes sentidos: uno positivo y otro negativo.

Mi interés en la burocracia y la regulación de su actividad dentro del Estado se deriva, además, de una larga experiencia personal en el servicio público, en un interés sobre el efecto que puede tener la acumulación de una serie de conductas, que para muchos especialistas solamente forman parte del "folklor" o colorido de la sociedad mexicana, pero que no merecen constituirse en un objeto de estudio; sin embargo, en mi opinión, la burocracia, el burocratismo y el intento del derecho por contrarrestar formalmente la incidencia de estas conductas y actitudes a través de la regulación de la responsabilidad de los servidores públicos, si constituyen un fenómeno digno de estudio, sobre todo, por los efectos negativos que puede tener sobre la estructuración de la sociedad.

Tres eran pues mis inquietudes al iniciar este trabajo de investigación: a) lo normativo, derivado además de mi formación concreta como licenciado en Derecho, del convencimiento que tengo acerca del papel que tiene el derecho en la regulación de la vida del hombre que vive en sociedad. b) lo ético, la esfera de los valores o axiológico, puesto que toda actividad humana que se desarrolla en sociedad debe cumplir con una serie de valores que son propios a ella, y valores que no son gratuitos, sino que implican

una forma de ser de la sociedad, y c) lo real, la sociedad, el comportamiento efectivo de los integrantes de una comunidad.

Mis pretensiones fueron pues, tratar de rebasar un poco el contenido dogmático y abarcar otros aspectos de lo jurídico, fue por ello que las perspectivas de Eduardo García Máynez y Luis Recasens Siches constituyeron mi punto de partida, pues ambos autores consideran que el derecho puede manifestarse en tres ámbitos: como norma, valor y hecho social.

En el ámbito de lo formal-normativo, estudié brevemente las regulaciones principales en torno de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en el marco jurídico nacional, desde el fundamento constitucional, hasta las regulaciones concretas de las conductas antijurídicas de los servidores, en sus dos vertientes: como delito y como infracción administrativa.

En el ámbito del valor, estudié la violación concreta a determinados valores por la comisión de las conductas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

En el plano social, se estudiaron las estadísticas de control que tiene el propio Estado a través de sus órganos específicos, y además el significado que para la sociología tiene el comportamiento de los servidores públicos que implica responsabilidad administrativa, y que se enlaza concretamente con el concepto de la burocracia en sentido negativo. Conducta ésta que atenta en contra de la estructura de la sociedad.

Además expongo una serie de consideraciones acerca de la evolución histórica en México de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, todo para

establecer la importancia que tiene en el ámbito formal y real el control de la conducta de los servidores públicos. La constante en la normatividad nacional ha sido la defensa del interés del Estado para no resultar afectado en su patrimonio. Aunque en la actualidad, a partir de 1982 se enfatiza el carácter de "servidor público" de los burócratas, dejando de lado el carácter de "funcionario" que anteriormente se les atribuía.

Trato de resaltar la importancia de estudiar el fenómeno de la burocracia y burocratización a partir de visiones que sean más integrales, que contemplen un mayor número de aspectos y no solamente el formal.

ANÁLISIS SOCIO-ETICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. LA IMPORTANCIA DE DETERMINAR EL ENFOQUE

El estudio del derecho, de la ciencia del derecho o de las "ciencias jurídicas", como en la mayoría de los estudios que tratan de obtener el carácter de "científico", debe partir del principio de que no hay verdades incontrovertibles, y que en toda ciencia hay posiciones, doctrinas y teorías que son contrarias o incluso contradictorias.

Si esto sucede aún en las llamadas "ciencias duras"^{*}, que definieron desde hace varios siglos su objeto de estudio y obtuvieron también hace tiempo el "carácter" de ciencias por cumplir con determinados requisitos metodológicos, ¿qué sucede en las ciencias que tienen, relativamente, poco tiempo de haber sido fundadas, que todavía no precisan su objeto de estudio o que en los círculos académicos donde se desarrollan todavía no hay el consenso sobre su objeto, ni siquiera acerca de los principales problemas que debe resolver.

La ciencia jurídica no es ajena a tales problemas, a pesar de que el estudio del derecho lleva varios siglos, todavía no hay consenso entre quienes lo estudian acerca de su objeto de estudio, de los problemas y de los métodos que debe emplear. o los consensos se establecen en niveles muy restringidos, por ejemplo, pueden ser que en una facultad o escuela de Derecho específica el enfoque predominante sea el formalista, o el realista (realismo sociológico), y sea el que a partir

^{*}Se utiliza la clasificación más extendida respecto de las ciencias: ciencias formales, ciencias naturales y ciencias sociales, que se construye a partir de la naturaleza que tiene el objeto de estudio. Las ciencias formales se construyen a partir de los objetos ideales, cuyo plano de existencia es solamente temporal, en tanto que los objetos "reales" existen en dos planos: el temporal y el espacial, y por lo general son susceptibles de ser percibidos a través de los sentidos. Las ciencias reales se subdividen a su vez en naturales y sociales; las primeras estudian realidades en cuyos procesos no interviene la mano del hombre, las segundas, se refieren a toda realidad social. Cfr. LARROYO, Francisco, La lógica de las ciencias, México, Porrúa S.A., 20^a ed., 1979, pp. 351 y 352

del cual un investigador o docente puede obtener reconocimiento, y quizá otros enfoques estén "marginados" (no de manera expresa) y sus seguidores no tengan acceso a los mismos reconocimientos que tienen los del enfoque "formalmente aceptado".

En México uno de los enfoques que tradicionalmente han sido aceptados en los centros de enseñanza del Derecho es el "formalista", derivado principalmente del positivismo jurídico de Kelsen^{**}, el cual implica una "pureza" metodológica al momento de estudiar al Derecho, Es decir, que el Derecho como una ciencia, o si se prefiere, la Ciencia del Derecho, para no incurrir en la crítica que han hecho muchos autores, entre otros Ovilla Mandujano, de que se confunde al objeto con la ciencia que lo estudia, tiene que estudiar a su objeto sin que intervengan o mejor dicho, sin que su estudio se vea "contaminado" por cuestiones axiológicas y/o sociológicas.

Como parte del positivismo filosófico, la ciencia "pura" en primer lugar trata de deshacerse del componente axiológico que solía tener, sobre todo en los enfoques iusnaturalistas, que directamente vinculaban la existencia del derecho con el cumplimiento de determinados valores, es decir, las normas jurídicas de un determinado marco jurídico sólo constituyen "Derecho" si cumplen con determinados valores, aunque aclara:

"Una teoría pura del derecho de ningún modo se opone a la exigencia de un derecho justo cuando se declara a sí mismo incompetente para resolver la cuestión de si un determinado derecho es justo o no el problema acerca de cuál sea el elemento esencial a la justicia. Una teoría pura del derecho no puede contestar esa pregunta, en virtud de que es imposible en absoluto responder a ella científicamente."¹

^{**}Kelsen caracteriza también a su teoría "pura" como una "teoría normativa", cfr. KELSEN, p. 168.

¹KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, (trad. Eduardo García Máynez), UNAM, 1983, P. 6.

Es decir, simplemente las cuestiones valorativas no entran en la ciencia jurídica en razón de que no son susceptible de ser estudiadas a través de los métodos que ofrece la ciencia, resulta pues, irrelevante o imposible como objeto algo que no puede tener comprobación.

Una vez separada la ciencia jurídica de lo axiológico, Kelsen trata de separar el contenido de la sociología, porque la ciencia del derecho no tiene como objeto de estudio al ser, sino al deber ser, concluye finalmente Kelsen:

"La teoría del derecho que hemos presentado aquí es una teoría jurídica si tal tautología se permite. Muestra al derecho como un sistema de normas válidas. Su objeto son las normas, generales e individuales. A los hechos los considera sólo en cuanto se encuentran determinados en uno u otra forma por los preceptos jurídicos. Los enunciados por medio de los cuales nuestra teoría describe su objeto, no son, por consiguiente, enunciados acerca de lo que es, sino acerca de lo que debe ser. En tal sentido, la teoría podría ser llamada también una teoría normativa."²

Lo anterior no significa que solamente existe una ciencia encargada de estudiar al derecho, sino que preferentemente hay una que estudia el nudo "principal" de lo jurídico, y otras ciencias que pueden encargarse de estudiar diversos aspectos de las mismas, por ejemplo, la sociología jurídica.*

² Ibid. p. 292-293.

* Cuando Kelsen establece que la Teoría pura estudia al derecho como una realidad normativa, un "deber ser" y no el "ser", no indica que sólo pueda existir esa ciencia del derecho, critica la posición de las teorías sociológicas que pretenden abarcar a todo el derecho, porque "Tal creencia únicamente puede surgir si se identifica la ciencia con la ciencia natural y se considera a la sociedad en general y al derecho en particular como meras partes de la naturaleza." (Cfr. Kelsen, op. cit. p 193)

El propósito de este capítulo será el determinar el enfoque a partir del cual se va estudiar al derecho en el presente trabajo, lo cual es al mismo tiempo puede establecer los límites dentro de los cuales se va a restringir el estudio (y las limitaciones que van a tener sus conclusiones).

1.1 TRES ENFOQUES PRINCIPALES

Se ha considerado que la ciencia jurídica tiene al menos tres enfoques principales (aunque en la actualidad son mucho más, la mayoría de los nuevos enfoques parten de aquellos de una u otra manera): el iusnaturalismo, el iusformalismo -o iusnormativismo- y el iusrealismo.

Antes de definir cada uno de ellos, es necesario mencionar que los tres proceden de dos grandes tendencias de investigación: una propiamente filosófica, de la que derivan en su mayoría las orientaciones iusnaturalistas; y por otra parte, la positivista, que originó al iusnormativismo y al iusrealismo.

La tendencia filosófica utiliza sobre todo un método deductivo, es decir, parte de principios generales, los desarrolla racionalmente y posteriormente los aplica a la realidad social. Asimismo, el iusnaturalismo considera que existe un derecho previo y que está por encima del ordenamiento elaborado por el legislador humano. Para poder considerar que el derecho elaborado por el hombre es "derecho", la mayoría de las corrientes iusnaturalistas consideran que debe forzosamente contener los principios propuestos por el derecho natural.

Eduardo García Máynez se refiere al iusnaturalismo de la siguiente forma:

"Caracteriza a las posiciones iusnaturalistas el aserto de que el derecho vale y, consecuentemente, obliga no porque lo haya creado un legislador humano o tenga su origen

en cualquiera de las fuentes formales, sino por la bondad o justicia intrínsecas de su contenido."³

Además de que proceden en su mayor parte de reflexiones filosóficas y del uso preferente de un método deductivo, las corrientes iusnaturalistas se caracterizan porque no hacen referencia empírica a la realidad. Los principios del derecho natural "se descubren" deductivamente y se "comprueban" a través del raciocinio.

El maestro Manuel Ovilla Mandujano menciona que los principales problemas que aborda el derecho natural y en general cualquier orientación o corriente de interpretación iusnaturalista, independientemente de su enfoque, son:

Qué es el derecho, su naturaleza y de donde proviene su fundamentación más profunda, y
Cuál es el valor o fin del derecho. ⁴

Aunque una de las premisas fundamentales de las corrientes iusnaturalistas es la referencia a los valores, que tienen el carácter de absolutos y predominan (o deben predominar) por encima de la legislación "positiva" creada por los seres humanos. Y una de las partes fundamentales de este trabajo alude a los valores, no se adoptará un enfoque iusnaturalista, dado que se supeditarán los valores a la legislación positiva y se estudiarán las referencias que encuentran en aquélla.

La segunda de las características enunciadas por el maestro Ovilla es una de las que distinguen a esta interpretación del Derecho, ya que considera aún dentro de las definiciones del derecho a componentes teleológicos: los fines del Derecho, el para qué, y no se reducen al qué,

³ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, UNAM, México, 1986, p. 128.

⁴ OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Teoría del Derecho*, México, Ed. Duero S.A., 1990, p. 87

como aparentemente lo hacen las posiciones "objetivistas" como el positivismo.

Por otra parte el positivismo filosófico, como filosofía que niega la producción especulativa y deductivista del iusnaturalismo, dio origen a dos grandes tendencias de interpretación de la teoría del Derecho (según la terminología de Ovilla): el iusformalismo y el realismo sociológico.

El positivismo tiene como premisa fundamental la comprobación y verificación rigurosa de sus postulados, todo aquello que no se puede comprobar, ya sea a través de los datos objetivos que reconocen los sentidos o a través de inferencias apoyadas en datos objetivos, simplemente salen fuera de su campo de estudio.

Lo no verificable o lo no constatable objetivamente forma parte de la "metafísica", terreno que el positivismo atribuye a la especulación filosófica.

En el plano del derecho como no es posible encontrar la relación directa entre una divinidad y el contenido del derecho natural, ni es posible encontrar "principios fundamentales" en la "naturaleza" humana (término que aún suscita controversias), simplemente es obviado por el positivismo, que se dedica al estudio "objetivo" del derecho, ya sea a través de un método "puro" que trata de eliminar no sólo a la especulación filosófica, sino también a las referencias sociológicas. O también a través del estudio de lo que es el derecho en la realidad social.

El enfoque formalista ya fue comentado en el primer inciso, su representante más connotado es Hans Kelsen y su influencia sobre la teoría jurídica en México es vasta. La caracterización del positivismo jurídico es más compleja de lo que podría suponerse, por ejemplo, para Norberto Bobbio existen tres planos en los cuales se debe considerar al positivismo:

- a) Como una manera especial de abocarse al estudio del derecho;
- b) Como una concepción específica del derecho, y
- c) Como una ideología sui generis de la justicia⁵

Entre los tres planos no hay una relación necesaria, es decir, no se implican necesariamente entre sí. En el primero de los aspectos, es decir, como forma de abocarse al estudio del derecho, implica una distinción rigurosa entre el derecho existente y el derecho ideal, o el derecho como hecho y el derecho como valor. Significa también que la actitud "positivista" frente al derecho, consiste en adoptar una actitud no valoradora o estimativa.

En el segundo de los aspectos, como teoría, consiste en una concepción doctrinal que liga al derecho con la formación de un poder soberano capaz de establecer, imponer y aplicar sanciones, a esto se le denomina como "principio de la estatalidad del derecho".

El tercer aspecto es de naturaleza ideológica y consiste en atribuir al derecho un valor positivo por el simple hecho de existir, independientemente de su correspondencia con un orden justo o ideal. Como conjunto de normas creadas por el poder, sirve (por el simple hecho de existir), para realizar una serie de fines valiosos socialmente.^{6 *}

Finalmente, el tercero de los enfoques, el del iusrealismo o sociologismo jurídico, se basa,

⁵ GARCIA MAYNEZ, OP. CIT. p. 9

⁶ *Ibíd.* pp 11 a 13.

* En el positivismo formalista tampoco hay uniformidad de criterios, por ejemplo, hay autores que no están totalmente de acuerdo con la caracterización realizada por Norberto Bobbio, entre ellos, el propio Eduardo García Máynez, para quien no hay, en la teoría positivista, una separación tajante entre las dos especies distintas del derecho, sino que ello depende de que se opte por una visión "monista", que sólo reconoce la existencia de un derecho "positivo"; sin embargo, otra posición dentro del positivismo reconoce la existencia de dos órdenes en el derecho, por una parte un derecho justo, como valor, y un derecho "positivo". Cfr. GARCIA MAYNEZ, op. cit. pp 22 a 24.

según el Dr. Ovilla Mandujano, en una posición filosófica denominada "realismo", que considera la existencia de objetos reales independientemente de la conciencia del sujeto, aunque hay varias formas del realismo (desde uno primitivo, hasta uno crítico), el iusrealismo se apoya principalmente en el realismo crítico.

Los principales problemas que trata de resolver el iusrealismo se refieren a:

- Concepto y naturaleza del derecho;
- Propósito o idea del derecho, e
- Interacción entre sociedad y derecho.⁷

El iusrealismo va más allá en el positivismo que el iusformalismo, no solamente despoja al derecho, y a la ciencia jurídica de cualquier relación con la metafísica, sino que en su intención de ver la relación auténtica entre realidad y norma, trata de evitar que ésta se estudie solamente desde una perspectiva "abstracta" y formal.

Una de las definiciones más importantes del iusrealismo es la de "derecho vigente":

"El Derecho vigente -para Ross (1958) es el conjunto de normas que sirven como esquema de interpretación para un conjunto de actos sociales, el derecho en acción."⁸

La vigencia del derecho va a ser interpretada a partir de su efectividad en la vida social. Tal efectividad sólo puede ser descubierta partir de estudios sociológicos.

A diferencia del iusnaturalismo que plantea un método eminentemente deductivo, e incluso del formalismo, que parte de determinadas premisas para el estudio del derecho, el iusrealismo

⁷ OVILLA MANDUJANO, op. cit. p. 75.

⁸ Idem.

utiliza (o debe utilizar, según sus postulados y los juristas que siguen esta doctrina desde Kirchman) un método inductivo.

Estas tres perspectivas acerca del estudio del derecho, tan distintas entre sí, son tan sólo algunas de las interpretaciones a partir de las cuales se puede abordar al fenómeno jurídico. Es obvio que no se agotan, incluso el maestro Ovilla propone al menos otra perspectiva, el iusmarxismo. En el presente estudio se enfocará principalmente en los ámbitos del iuspositivismo (formalista) y del iusrealismo.

1.2 LA TEORÍA DE LOS TRES CÍRCULOS DE GARCÍA MÁYNEZ

A diferencia de los enfoques que restringen al derecho a una de las realidades ya citadas: como valor, norma o hecho. Eduardo García Máynez propone una visión integral del derecho, considerando los tres aspectos* y determinando varios campos de estudio y formas de derecho, los cuales no llegan a ser contradictorios como en el caso de las perspectivas que consideran solamente uno de los aspectos.

* Eduardo García Máynez es uno de los autores que considera varios aspectos del derecho, otro autor que tiene una visión más amplia es el iusfilósofo Luis Recasens Siches, para quien el derecho se define como "El conjunto de normas humanas, es decir, elaboradas por los hombres en una situación histórica, apoyadas e impuestas por el poder público, normas con las cuales se aspira a realizar unos valores." (p. 158). A partir de que considera en su concepto tres aspectos del Derecho, como norma, hecho y valor, en dos planos distintos, uno filosófico y otro empírico, Recasens Siches señala la existencia de más de una "ciencia" o disciplina encargada de estudiar al derecho, menciona al menos a siete: como norma humana positiva: la Teoría general del derecho (en el plano filosófico) y la dogmática jurídica (plano empírico); como valor: la axiología jurídica (plano filosófico) y con aplicaciones en la política del derecho (plano empírico), y finalmente como hecho: la historia del derecho y la sociología jurídica (plano filosófico) y culturología jurídica (plano empírico). (pp 160 a 163), cfr. RECASENS SICHES, Luis: Tratado general de filosofía del Derecho, México, Ed. Porrúa S.A., 1988.

Para Eduardo García Máynez el Derecho se debe estudiar considerando las relaciones entre los diferentes tipos de derechos que observan las diferentes corrientes de interpretación: Derecho vigente (para la corriente positivista), el Derecho intrínsecamente válido (para la corriente iusnaturalista) y el Derecho eficaz (para la corriente iusrealista), para ello elaboró un diagrama de Ven (su teoría se conoce como "teoría de los tres círculos"):

(véase el esquema en la página 12)

Para García Máynez:

"El círculo de la izquierda corresponde al derecho vigente; el superior de la derecha, al intrínsecamente válido; el inferior y central, al derecho eficaz. La combinación de los tres círculos descubre siete posibilidades diferentes, a saber:

- 1) la de normas extrínsecamente válidas que carecen de valor intrínseco y de eficacia;
- 2) la de preceptos vigentes e intrínsecamente justos, mas no eficaces;
- 3) la de normas o principios intrínsecamente válidos, pero desprovistos de vigencia y de efectividad;
- 4) la de preceptos vigentes y eficaces, pero injustos;
- 5) la de normas en las que concurren los tres atributos, el de la vigencia, el de la validez intrínseca y el de la eficacia;
- 6) la de normas o principios intrínsecamente valiosos, dotados de eficacia, pero no reconocidos por el poder público;
- 7) la de reglas consuetudinarias, necesariamente eficaces, pero sin validez formal ni valor objetivo."⁹

A partir del esquema que elaboró García Máynez, se puede elaborar un estudio que trascienda, como es la pretensión del presente, el plano puramente formal normativo, se estudiarán normas jurídicas, aquellas que regulan la conducta de los servidores públicos, pero también se

⁹ GARCIA MAYNEZ, op. cit. pp 168-169.

considerarán los valores que se están protegiendo en dichas normas, los valores que socialmente se dañan con la transgresión a las normas, y finalmente se elaborará un pequeño análisis estadístico acerca del cumplimiento o no de las normas (con el fin de considerar la utilidad de las disposiciones normativas y la manera de reforzarlas en su caso).

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2. DEFINICIÓN INICIAL

El término de "Servidor público" es de reciente utilización, y su contenido es eminentemente jurídico, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."¹⁰

Lo primero que se observa en la definición que es la base de toda la reglamentación jurídica de la actividad de los servidores públicos, es que pertenece al tipo de las definiciones descriptivas, es decir, no establece la esencia de lo definido, sino que se

¹⁰MÉXICO, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p 466.

dedica a describir, quiénes deben ser considerados como "servidores públicos", aunque en la última parte del primer párrafo se expresa una característica general: [toda] "persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal".

Aunque la última definición expresada en el párrafo precedente es reciente, porque antes se distinguía entre diversos tipos de "funcionarios" o "servidores" públicos, puede constituir un excelente punto de partida para iniciar el análisis del control de los servidores públicos.

Por lo tanto, se considerará en la presente tesis como servidor público en el sentido señalado en el último párrafo del artículo citado.

2.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

Para poder aplicar las categorías e incluso la definición de una institución que tiene su origen en el mundo occidental, como lo es el concepto de "servidor público", y el del medio en cual se inserta, es decir el Estado, debe hacerse una extrapolación, para considerar de manera analógica las características de esa definición.

La definición de servidor público se relaciona directamente con el de poder, entendido no en el sentido amplio de la capacidad y la posibilidad que tiene un individuo para orientar la conducta de otro, sino ya, en el sentido de organización formal para el ejercicio del poder. Es decir, encontraremos a "servidores públicos" o funcionarios, en todo sistema social en el cual el ejercicio del poder se encuentre formalmente organizado.

En ese sentido, podemos considerar que una sociedad como la Mexica, donde el ejercicio del poder se encontraba formalmente organizado, a través de la división del trabajo (y de funciones, tareas y roles desempeñados en la sociedad), de la jerarquización y estratificación de la sociedad, ya existía lo que con nuestras categorías podríamos denominar como servidor público. Es decir, un individuo que desempeñaba un cargo y efectuaba una misión muy concreta (relacionada con el poder y con el dominio) para la

administración de lo público, de aquello que tenía relación con la forma de mantener una forma de dominio.

Para algunos estudiosos de la historia nacional, los mexicas constituyen la cúspide y la síntesis del desarrollo de las culturas mesoamericanas. El principal mérito del grupo indígena dominante a la llegada de los españoles a lo que actualmente es el territorio nacional, consistió precisamente en haber podido sintetizar, adoptar y adaptar las principales aportaciones culturales de grupos indígenas anteriores o de otros que permanecían sojuzgados a ellos (por ejemplo, los mexicas se declaraban abiertamente "herederos" de la cultura Tolteca, de quienes adoptaron arte y dioses; mientras que aprovechaban las manifestaciones culturales de lugares cercanos y remotos de sus dominios).

En su forma de gobierno, que ha sido caracterizada por occidente como una monarquía, efectivamente era conducida de manera autocrática por un gobernado elegido entre una élite constituida por sacerdotes y militares, preparados en escuelas especiales donde se les enseñaba a combatir, gobernar y filosofía.

La transformación que sufre el grupo mexica, de ser huéspedes forzosos, la última de las tribus que se asentaron en el Valle de México hacia el año de 1325, tolerados apenas por los vínculos de parentesco y similitud cultural que tenían con el resto de los grupos que habitaban en las riberas del sistema de lagos del Valle de México, a ser la potencia imperial tan sólo doscientos años después, es sorprendente.*

De ocupar tan sólo un islote en medio del lago de Texcoco, pasaron a dominar la mayor parte del mundo altamente civilizado de la mesoamérica conocida.

* Cf. Historia Mínima de México, pp 38 a 48, es interesante citar la tesis del historiador Ignacio Bernal, quien sugiere que la razón principal del auge y ascenso de los mexicas fue su religión "mesiánica", que de acuerdo con las tradiciones los hacía creer firmemente en un destino esplendoroso, guiados por la mano de Huitzilopochtli. Posteriormente, una vez que pudieron salir de la oscuridad de su origen, debían seguir pagando el tributo de mantener con vida al sol, a la fuente de toda la vida, y que solamente era alimentado con sangre, de tal forma, que la justificación de las conquistas era precisamente el alimentar al sol para que pudiera existir la vida en el mundo.

La organización político-económica en la parte avanzada del imperio, hacia mediados del siglo XV y principios del XVI, se basaba principalmente en los tributos que eran pagados por los pueblos sometidos a su influencia, al botín obtenido de las guerras y al comercio que efectuaban con los vecinos no sometidos.

El historiador Ignacio Bernal, comenta que el auge del imperio se refleja particularmente en el mercado de Tenochtitlán, el cual, pasa de ser pequeño y ofrecer solamente ropa de fibra de maguey y plumas de calidad inferior en el siglo XIV, a ofrecer vestidos bordados de algodón, jades, turquesas y plumas de mejor calidad a mediados del siglo XIV; hasta ofrecer plumas de quetzal, chocolate, joyas de oro, aves raras, escudos y mantas hacia el siglo XV, en ese tiempo el mercado fue creciendo en actividad y productos ofrecidos, hasta tener la capacidad para albergar a 60 000 gentes.¹¹

El imperio se pudo consolidar gracias a la alianza efectuada con los señores de Texcoco y Tacuba,

"...todas las provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias de la corona, y los tributos consistían en animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que se le había prescrito, los mercaderes contribuían con una parte de sus productos, los artífices con cierto número de las obras que trabajaban, así como vestidos de algodón y cierta cantidad de semillas y plumas que eran comunes a todos los pueblos tributarios y otras muchas cosas, según la calidad de sus tierras."¹²

El régimen político de los mexicas se ha definido como un "militarismo autocrático", que el historiador Bernal explica con la siguiente alegoría: el soldado es el brazo e incluso la cabeza del imperio, pero los sacerdotes son el alma del mismo.

Los responsables de la conquista y de mantener las fronteras del imperio, eran los militares, uno de los grupos privilegiados de la organización social del imperio; sin

¹¹ BERNAL, Ignacio. Historia mínima de México, México, Colegio de México, 1994, pp. 44 y 45

¹² HERRERA PEREZ, Agustín, Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, Ed Carsa, México, 1991, pp 19-20

embargo, quienes mantenían interiormente cohesionado al imperio era los sacerdotes, que constituían:

"... un cuerpo organizado de profesionales de la religión, con una serie de rangos y atribuciones delimitadas. Los encargados del Templo Mayor, sobre todo, pertenecían a la sociedad imperial, percibían rentas propias de tierras conquistadas y naturalmente de las ofrendas de los fieles. Otra fuente del poder sacerdotal era la cultura. El sacerdote conservaba casi todo el saber de Tenochtitlán: la medicina, la astronomía, los cálculos calendáricos, la escritura, la historia, la literatura y la filosofía. En la escuela de los nobles, el Calmecac, los sacerdotes enseñaban esto y, por supuesto, las leyes, el gobierno y el arte militar." ¹³

A la cabeza del imperio y de la organización político-social se encontraba el emperador, que reunía el cargo de sacerdote supremo y gran jefe militar.

No interesan, para efectos de esta tesis los pormenores de la historia precolombina o de la historia nacional, sino solamente se mencionarán algunas referencias para poder ubicar la actividad de quienes ahora podrían ser calificados como funcionarios o servidores públicos.

El servidor público estaba relacionado con la hacienda pública. Esta se encontraba regida por el Cihuacatl, de quien dependían el Hueycalpixqui o Calpixqui Mayor, que era el encargado de recoger lo que entregaban los Calpixque menores, y además se encargaba de llevar el registro respectivo. ¹⁴

El control de los tributos, su distribución y buen empleo, estaba en manos del Hueycalpixqui, figura que se reputaba independiente del Tlatoani (gobernante y sumo sacerdote), de acuerdo con los textos de Alfredo Chavero y Alfredo López Austin.

¹³ BERNAL, op. cit. p. 47

¹⁴ HERRERA PEREZ, op. cit. p. 20

Este principio de independencia, garantizaba hasta cierto punto un control sobre el arbitrio del Tlatoani, pues éste, a pesar de los privilegios que tenía, no podía disponer, de manera absoluta de la hacienda pública.

El profesor Herrera Pérez señala como principales mecanismos de control sobre los funcionarios a los siguientes:

- a) La división de tareas entre la hacienda pública (dirigida por el Hueycalpíxqui), y la función de gobierno-conquista, reservada para el Tlatoani;
- b) El control de la actuación de los Calpíxqui (funcionarios recaudadores) a través de la imposición de penas muy severas en caso de conductas indebidas ("malos manejos"): pena de muerte, confiscación de bienes y destierro de su mujer e hijos;
- c) Mecanismos preventivos, como una cuidadosa selección de los jueces, encargados de impartir justicia; * Herrera cita a Fray Bernardino de Sahagún quien indica que los jueces debían estudiar en el Calmecac y luego eran elegidos aquellos "que no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados...";
- d) Una constante vigilancia de la actuación de los jueces a través de la celebración de juntas hechas en presencia del soberano;
- e) Castigos para los encargados de impartir justicia, desde leves (como amonestación de pares) hasta graves (destitución, inhabilitación, derrumbamiento de la casa o pena de muerte), de acuerdo con el ilícito cometido.¹⁵

Basado en los datos obtenidos de historiadores como Chavero, Clavijero y Sahagún, Herrera Pérez menciona que las principales conductas castigadas en los funcionarios eran:

- a) La embriaguez;
- b) La demora en la impartición de justicia;
- c) La falta de parcialidad en los juicios;
- d) El ejercicio de la función jurisdiccional fuera de

¹⁵ Cf. *Ibid.* p. 22

los recintos destinados para ello, y

d) La apropiación indebida de la hacienda pública.¹⁶

2.2 ÉPOCA COLONIAL

La caída del imperio mexica en el año de 1521, después de un largo sitio por parte de los españoles y sus aliados indígenas (antiguos pueblos sometidos a los mexicas, principalmente tlaxcaltecas), señala apenas el principio de la conquista del mundo prehispánico, la cual se prolongó hasta 1697 (con el sometimiento del último reducto de los itz'áts (grupo maya que habitaba en Yucatán), en el sureste, y bien entrado el siglo XVIII, en el norte del país, donde las tribus nómadas se resistían a los esfuerzos evangelizadores de los religiosos, pero al mismo tiempo, ofrecían una cultura tan poco desarrollada y un hábitat inhóspito, poco redituable o atractivo para forzar la conquista.

Históricamente el período colonial se puede caracterizar por la lenta asimilación de los indígenas al idioma, religión y cultura occidentales (asimilación que en ciertas regiones del país fue más efectiva que en otras), la disminución de la población indígena, debida a los malos tratos (el grupo mexica y sus aliados Tlatelolcas fueron casi exterminados), las enfermedades desconocidas en el mundo prehispánico (pestes y viruela diezmaron a la población, y fue una de las principales causas de la caída de Tenochtitlán), las periódicas hambrunas que azotaron a la colonia, y la sustitución por mano de obra traída de África.

Para la historiadora Alejandra Moreno Toscano, la conquista bien se puede dividir en dos grandes etapas: una, que abarca desde inicio del descubrimiento y los viajes de exploración del nuevo mundo y hasta mediados del siglo XVI, que se caracterizaba por el financiamiento privado de la conquista, con la participación de voluntarios que esperaban participar de las ganancias que significaba la empresa (armada y financiada por particulares), dirigida ésta por un militar que se encontraba al servicio de la Corona, que en nombre de ésta realizaba la conquista de los nuevos territorios, y que a cambio

¹⁶ *Ibid.* pp 22 a 25.

esperaba recibir una recompensa (consistente en una cantidad determinada de indios a su servicio, tributos, encomiendas, mercedes de tierras o de solares urbanos).¹⁷

Esta primer etapa significó también el abuso desmedido de los conquistadores sobre la población indígena, con el pretexto de la falta de control que podía ejercer la Corona española sobre los conquistadores.

La segunda de las etapas, la caracteriza Alejandra Moreno con el aumento de la función en la toma de decisiones, un mayor control de los abusos de los conquistadores y el surgimiento de una política de protección legal al indígena.

Las etapas abarcan también dos épocas muy importantes: una, la de los conquistadores, con su mentalidad de señores feudales que trataban de establecer pequeños señoríos, casi independientes de la Corona (etapa que termina con el levantamiento de Martín Cortés), y la etapa propiamente de la Colonia, que se caracteriza por el control de la Metrópoli sobre la vida de la Nueva España.

Es en ésta última etapa, en la cual deben comprenderse las instituciones jurídicas relacionadas con el control de la actividad de los funcionarios.

Para el Dr. Herrera Pérez, la organización administrativa de la Hacienda pública de la colonia se puede dividir en dos grandes etapas, una que abarca los siglos XVI y XVII, y otra, en el siglo XVIII (a partir de las reformas de 1786).

En la época colonial la economía de la Nueva España giró en torno de la explotación minera, la explotación de grandes haciendas (mediante el trabajo de indios y negros), y la constante transferencia de las riquezas (principalmente mineras) a la metrópoli y el monopolio que ésta ejercía para la producción y distribución de determinados productos.

Ya en el aspecto de la hacienda pública, Herrera Pérez menciona que las características de ésta eran la unidad del objeto, la centralización y autonomía de las

¹⁷ Cf. MORENO TOSCANO, Alejandra. "La era virreinal" en Historia mínima de México, op. cit. pp 53 a 74

regiones administrativas, la actuación colegiada, homogeneidad del sistema y su originalidad respecto de la organización castellana:¹⁸

- a) Unidad de objeto, consiste en que la hacienda pública siempre recibió la denominación de "Hacienda Real", concepto que identificaba al fisco con la figura del Rey, quien encarnaba a su vez al Estado.
- b) Centralización y autonomía de las regiones, las oficinas reales que administraban distritos administrativos dependían directamente del poder central, el Rey o el Consejo de Indias, sin necesidad de establecer dependencia con la capital del Virreinato;
- c) Homogeneidad del sistema, Todas las disposiciones normativas de la administración fueron expedidas por la Corona;
- d) Originalidad, que se entiende, en términos de Herrera Pérez, como la características de que los sistemas financieros indígenas de las colonias estaban administrados por funcionarios de la Corona y constituían el ingreso más importante de aquella.¹⁹

La identificación entre el Rey y la Hacienda pública ("real"), entre el Soberano y el Estado, generaba una seria preocupación por defender los intereses de la Corona, por lo tanto, se establecieron en el sistema administrativo de la Colonia, diversos mecanismos para evitar el beneficio indebido de los particulares, que por otra parte, y de acuerdo con el historiador y ensayista Enrique Krauze, era una práctica más o menos regular. Krauze define a la corrupción como: "... la propiedad privada de los puestos públicos", y describe a la época colonial de esta forma:

"...la Corona era propietaria de las tierras conquistadas y disponía a su arbitrio de ellas y sus bienes. Los burócratas coloniales podían vender los puestos públicos al mejor postor y enriquecerse de ello."²⁰

¹⁸ HERRERA PEREZ, op. cit. pp 27 y 28

¹⁹ Ibid. pp 28-29

²⁰ Versión condensada de la entrevista efectuada a ENRIQUE KRAUZE, por el periodista José Gutiérrez Vivó, el 14 de diciembre de 1995, en el programa "Monitor de Radio Red", a las 9:00 hrs.

Fueron diversas las medidas tomadas por la Corona para garantizar el respeto de sus intereses financieros, las más conocidas sin duda, con el Juicio de Residencia y las Visitas; sin embargo, había otras formas de control, tal y como se describen en el próximo inciso.

De nuevo es necesario aclarar que la intención de este trabajo no es el estudio pormenorizado de la historia de México (por lo que no se consignan eventos históricos, sino en la medida que sirvan para ubicar algún hecho administrativo relevante), ni de la corrupción o sus formas, sino solamente de los mecanismos preventivos y punitivos de control administrativo de la actuación de los funcionarios o servidores públicos.

MECANISMOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO

La administración central de la Colonia estaba integrada por el Monarca y el Consejo de Indias, y en forma secundaria, por la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda.

Hacendariamente, la autoridad más alta era el Monarca, quien tenía facultades casi absolutas, aunque delegaba algunas, siempre conservaba el derecho de fijar el sistema de explotación minera,, establecer los impuestos que creyera necesarios y ceder parte de los ingresos procedentes de éstos.

El Consejo de las Indias, tenía por su parte, como funciones en materia hacendaria:

- "a) Velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real, y
- b) Fiscalizar la actuación de los Oficiales Reales."²¹

Nos interesa en particular la segunda de las funciones, la cual era realizada por medio de dos formas, ya sea a través de inspecciones directas a los distritos fiscales (visitas) o mediante la revisión de los libros de cuentas que debían llevar los oficiales reales.

²¹ HERRERA PEREZ, op. cit. p. 31

La tercera de las autoridades mencionadas anteriormente, la Casa de Contratación de Sevilla, era una institución creada especialmente para la administración de la Hacienda en la Nueva España (fue creada por cédula real el 20 de enero de 1503), ya través de su registro en un libro especial, que era revisado por las autoridades de Sevilla, quienes tenían la facultad de llamar a las autoridades de las Indias que se extralimitaban en sus funciones.

Los oficiales reales de hacienda eran el Contador, el tesorero, factor, proveedor, pagador y veedor. Quienes eran nombrados por el Rey a propuesta del Consejo de Indias, y debían reunir requisitos como pericia para desempeñar el cargo y ser honrados, los principios que regían sus actuaciones eran:

- a) La actuación colegiada en lo referente a la asistencia para acuerdos, fundiciones y almonedas, cobro de impuestos y apertura del arca para sacar el oro y para la apertura de los despachos enviados por el Rey.
- b) Responsabilidad solidaria, derivada directamente de su actuación colegiada, aunque en ocasiones, para el caso de responsabilidad de uno de los oficiales, se tomaban en cuenta determinadas circunstancias, sobre todo, en el caso de que los bienes del responsable y los de su fiador no alcanzaran para reparar el daño.²²

Sancciones de los oficiales reales

Podían ir desde la suspensión hasta la pérdida del oficio, dependiendo de la gravedad de la falta cometida. Las faltas podían ser desde hacer tratos con mercancías, ausentarse sin licencia, dejar de valor mercancías y no pagar sus cuentas. Finalmente, aquellos oficiales que cometían peculado en perjuicio de la Hacienda Real merecían la pena de muerte.

La fiscalización de las actividades de los oficiales reales se llevaba a cabo a través de las Audiencias, órganos de la Nueva España fundados en 1525. Asimismo los

²² *Ibid.* pp 34-35.

Tribunales de cuentas, creados en 1605 por Felipe II, fueron otro medio para asegurar la revisión periódica de las cuentas de la Hacienda Real.

Si bien, la importancia primordial del control administrativo sobre los funcionarios recaía sobre todo en los que se relacionaban con la Hacienda Pública, también el resto de los funcionarios merecían fiscalización de sus actividades, el principal mecanismo eran las instrucciones, que señalaban las atribuciones precisas que tenían los virreyes, presidentes y gobernadores, con el fin de evitar el abuso tanto de la burocracia como de los colonizadores.*

(ver p. 32)

EL JUICIO DE RESIDENCIA Y LAS VISITAS

Se consideran como los mecanismos de control de la actuación administrativa más elaborados y perfeccionados que hubo en la época colonial, y se definen como:

"... las inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitán general, o bien para la gestión de un funcionario determinado."²³

Las características principales de las visitas eran:

- a) Tener carácter de inspección;
- b) Los funcionarios visitados seguían ejerciendo sus funciones,
- c) Eran periódicas;
- d) Tenían carácter colectivo, afectaban a todo el personal que lo integra;
- e) No tenían limitaciones cronológicas.

En cuanto a los motivos para realizar las visitas, Herrera Pérez señala que la más común era por la noticia de abusos y excesos importantes, sobre todo, de carácter general, y en algunas ocasiones, por diferencias surgidas entre las distintas autoridades.

* Cf. *Ibid.* pp 38-40.

²³ *Ibid.* p. 41.

La elección del visitador era efectuada por el Monarca, con asesoría del Consejo de Indias.

Una de las principales características de la visita era el secreto que debía guardarse respecto de la decisión de practicarla, con el fin de evitar que los excesos o abusos fueran encubiertos. Asimismo, una medida precautoria interesante consistía en el otorgamiento de la fianza que deberían dar los Ministros de justicia y los funcionarios de hacienda.

Una vez que era conocida la visita, se hacía publicidad de la misma y el visitador era recibido en el lugar de destino con toda solemnidad.

El visitador recibía las demandas públicas, derivadas sobre todo de las denuncias, el interrogatorio de testigos y la revisión de los libros de acuerdos de la audiencias y de las cajas reales.

Una vez recibidas las demandas, el visitador establecía los cargos que podían ser comunes a todos los miembros del organismo visitado, y los particulares para cada integrante. Después, se les notificaban los cargos y se les daban 10 días para que los contestaran (descargo).

Si de la información, los cargos y descargos se derivaban acusaciones graves en contra de los funcionarios, éstos eran cesados en sus funciones y podían incluso ser desterrados.

Al finalizar la vista, el visitador redactaba un "memorial ajustado", que era un resumen (que servía para hacer más manejable al expediente y calcular los honorarios de los visitadores).

El expediente de la visita era revisado por el fiscal del Consejo de Indias y luego se pasaba a la sala que designara el presidente, donde se dictaba sentencia. Las penas que más comúnmente se imponían eran multas, suspensión o inhabilitación temporal o perpetua del oficio. En éste último caso, inmediatamente se nombraba a quien debía ocupar la plaza vacante.

La sentencia era remitida a la Indias para su ejecución y era dada a conocer públicamente.

El otro mecanismo era el Juicio de Residencia, que consistía en un procedimiento que se seguía:

"...para asegurar el recto cumplimiento de los deberes de los funcionarios creándoles la responsabilidad subsiguiente... llamábase Juicio de Residencia, o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo"²⁴.

La diferencia fundamental del juicio de residencia respecto de la Visita, era que el primero se realizaba una vez que el funcionario concluía con su cargo, en tanto que el segundo, se hacía por petición o sospecha de mal cumplimiento de las funciones.

La Residencia estaba expresamente regulada en las Leyes de Indias, y se podía ejercer sobre funcionarios que cumplieren tareas de gobierno, administrativas, judiciales y municipales.

El juicio recaía sobre diversas materias, en particular, sobre la vida del funcionario residenciado y su desempeño administrativo o judicial, la manera común era a través de extensos cuestionarios que se aplicaban a testigos.

El procedimiento del Juicio de Residencia se solventaba en dos partes, la primera secreta, que consistía básicamente en la investigación que ordenaba el juez sobre la conducta del o los funcionarios, y la segunda, pública, en la que se recibían las demandas interpuestas por los particulares que se habían sentido agraviados por actos cometidos por el funcionario. Herrera Pérez señala que el procedimiento del Juicio de Residencia era de tipo inquisitorial y lo describe de la siguiente forma:

"El procedimiento se inicia con la presentación de las demandas y se continúa con el traslado al demandado, los escritos de contestación, réplica y dúplica.

²⁴Ibid. p. 56.

Existe un período de presentación de testigos y de ofrecimiento de pruebas de ambas partes, otro de pruebas testimoniales e instrumentales también de la declaración jurada del demandado y por último la sentencia.

La diferencia con las demandas de los particulares y los capítulos, es que la pesquisa secreta es de oficio, y le corresponde la acción a la sociedad y se realiza aunque no haya habido queja de parte, excepto cuando se dispensa por merced real y no se le da conocimiento al demandado de los cargos que se le entablan, ni de los testigos y demás pruebas utilizadas en su favor o en su contra.²⁵

El juicio de Residencia recibía su nombre del hecho de que en tanto duraba el procedimiento, el funcionario que recién había terminado con su cargo, tenía la obligación de permanecer arraigado en la circunscripción donde se ventilaba el juicio.

Respecto de los cargos que se podían hacer a los funcionarios, en particular, a los gobernadores, con motivo del Juicio de Residencia, Herrera Pérez enlista los siguientes:

1. Mantener tratos y comercio, por ejemplo cuando se obligaba a los alcaldes a surtirse de su establecimiento;
2. Causar perjuicios económicos;
3. Faltar a la justicia, como permitir ejecutar la pena de muerte sin dar cuenta a la audiencia;
4. Asuntos de indios, por ejemplo si vendía los servicios de un indio por cuatro años de obraje;
5. No tener aranceles;
6. No visitar la jurisdicción;
7. Tener o permitir juegos prohibidos;
8. Acciones de armas:

²⁵ *Ibid.* pp. 63-64.

9. Previsión de oficios en parientes y allegados, por ejemplo nombrar a los hermanos y sobrinos;
10. Imponer repartimientos;
11. Asentarse en la capital;
12. No tener libro de condenaciones;
13. Proveer oficios a cambio de dinero;
14. Falta de presentación del título y juramento;
15. Contraer matrimonio sin licencia real;
16. Ausencia de la jurisdicción sin el debido permiso;
17. No exigir fianza a los provistos;
18. Poblar sin licencia real;
19. Malos procedimientos con otras autoridades;
20. Falta de acatamiento a las órdenes superiores;
21. No guardar la pragmática sobre lutos reales;
22. No cuidar la reedificación de la cárcel;
23. Descuidar el abastecimiento del pueblo;
24. No cuidar que los soldados recibieran íntegramente su sueldo;
25. No tomar residencia a los subdelegados;
26. No rondar de noche, y
27. No cuidar que el alcalde de la cárcel tuviera libro de entrada y salida de presos.²⁶

El listado anterior puede servir, interpretado en sentido contrario a establecer algunas de las principales obligaciones de los funcionarios de la Nueva España, concretamente los gobernadores, y que de acuerdo con la hipótesis que se utiliza en el presente trabajo, servían para mantener el orden público y en última instancia, garantizar el interés público, caracterizado en esa época, por el interés de la Corona.

²⁶ *Ibid.* pp. 65 y 66.

En sentido contrario pues, las principales obligaciones que se pueden deducir del listado de Herrera Pérez son: (los incisos corresponden exactamente a los numerales del listado de Herrera, para reafirmar que se trata de una interpretación en sentido contrario, se utiliza un apóstrofe <'>)

Los gobernadores tenían la obligación de:

- 1'. No utilizar su cargo con el fin de obtener ventajas comerciales o tratos en las relaciones mercantiles, por ejemplo, obligar a los alcaldes a surtirse con los productos de un establecimiento que fuera propiedad del funcionario;
- 2' No utilizar su cargo para causar perjuicios económicos (se infiere que para obtener un beneficio, ya sea de manera directa, es decir, si tiene interés por ser dueño de un negocio, o de manera indirecta, por querer beneficiar a un tercero, dueño de un negocio);
- 3'. No faltar a la justicia, cabe decir que debe, en todo momento, respetar las normas que le impone la Corona;
- 4'. No intervenir en los asuntos de los indios, en particular si era en perjuicio de los mismos, como el ejemplo propuesto por Herrera Pérez;
- 5'. Abstenerse de establecer, por decisión propia, aranceles;
- 6'. Visitar la circunscripción;
- 7'. No permitir la celebración de juegos prohibidos en su jurisdicción;
- 8'. No emprender acciones de armas por decisión propia;
- 9' Abstenerse de nombrar para cargos públicos a parientes cercanos;
- 10'. No imponer repartimientos de indígenas;
- 11'. El asentarse en la capital del Virreinato y abandonar la circunscripción territorial a su cargo;
- 12'. Abstenerse de llevar libro de condenaciones;
- 13'. Debe abstenerse de proveer oficios a cambio de dinero;

- 14' Debe presentar su titular y hacer el juramento al momento de ser nombrado;
- 15'. No debe casarse sin la debida licencia real;
- 16'. No debe ausentarse de su jurisdicción sin el debido permiso;
- 17'. Debe exigir fianza a los provistos con el fin de garantizar el interés de la Corona;
- 18'. Debe abstenerse de autorizar la creación de nuevos asentamientos sin la licencia real correspondiente;
- 19'. Evitar el violar las prescripciones procedimentales;
- 20'. Obedecer en todo momento las órdenes superiores;
- 21'. No guardar la pragmática sobre lutos reales;
- 22'. Mantener el buen estado las instalaciones de la cárcel;
- 23'. Descuidar el abastecimiento de productos para el pueblo;
- 24'. Procurar que los soldados recibieran íntegramente su sueldo;
- 25'. En caso de que se instaurara un Juicio de Residencia en contra de alguno de los delegados, deberá tomar (ordenar y procurar el cumplimiento de) la residencia;
- 26'. Cuidar que se lleven a cabo las rondas (de vigilancia) durante las noches;
- 27'. Vigilar que el alcalde de la cárcel lleve adecuadamente el libro de entrada y salida de presos.

Salvo algunas disposiciones que tienen más relación con cuestiones de la Corte o de la naturaleza propia de la monarquía (8' y 21'), el resto de las obligaciones estaban encaminadas a procurar un mejor funcionamiento del orden público y a proteger el interés de la Corona.*

* Posteriormente se comparan algunas de las principales obligaciones dispuestas para los funcionarios en las distintas etapas históricas, con el fin de establecer las constantes que hay en ellas.

Respecto de la duración del procedimiento, era variable, desde 60 días a partir de que el funcionario era "residenciado", hasta más tiempo, dependiendo de las prórogas que pudieran establecerse. Herrera menciona dos disposiciones al respecto:

"El artículo V de la Real Cédula del 24 de agosto de 1799 dispuso que a los corregidores alcaldes mayores y subdelegados se les tomara residencia y que el término debería quedar fenecido dentro de los cuatro meses siguientes.

"La Ley I dictada por el Rey Carlos II en 1667 dispuso que los virreyes que han de ser residenciados, el procedimiento debe sustanciarse en el término de seis meses que van desde la presentación hasta la notificación de la sentencia definitiva.²⁷"

Las penas que se podían establecer en contra de los infractores, variaban dependiendo de la gravedad del delito y podían ser desde multas elevadas, hasta la confiscación total de bienes, la prisión o en casos extremos, las tres penas a la vez.

La eficacia de los mecanismos de control de la actividad de los funcionarios públicos durante la Colonia, debe ser considerado de acuerdo con la situación concreta de las conductas ilícitas cometidas por los mismos sujetos activos.

El historiador Enrique Krauze, menciona respecto de la corrupción en la Nueva España:

"La corrupción en México tiene una raíz cultural que se remonta a tiempos de la Colonia y está en la base del sistema político mexicano: para decirlo con una frase de Gabriel Zaid, consiste en la propiedad privada de los puestos públicos. En esa época, la Corona era propietaria de las tierras conquistadas y disponía a su arbitrio de ellas y sus bienes. Los burócratas coloniales podían vender los puestos públicos al mejor postor y enriquecerse con ello.

Sin embargo, a lo largo de la historia mexicana casi siempre han existido contrapesos a la corrupción. En la época colonial existía el juicio de

²⁷ *Ibid.* p. 66.

residencia, por el cual los virreyes y las principales autoridades al final de su mandato, debían permanecer en el país de manera forzosa durante determinado tiempo para que se juzgaran los agravios que particulares presentaran contra ellos. Si los cargos les eran comprobados, las autoridades debían resarcir a los agraviados. Era tan importante el juicio de residencia, que si los acusados morían, sus herederos eran responsables ante la ley."²⁸

El resultado de los controles ya mencionados fue la condena de algunos de los funcionarios de la Corona, entre los cuales menciona Herrera Pérez a: Guajardo Fajardo, quien fue remitido preso a España, y Fernández de Carrión que fue sentenciado a no ejercer oficio de justicia por dos años, el resto de los condenados lo fueron a penas pecuniarias.

Finalmente, respecto de la afirmación hecha por el historiador Enrique Krauze sobre la trascendencia de las penas, en particular que éstas se imponían a los herederos, Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes citan la referencia del caso de la muerte del gobernador Francisco Vanegas, acusado de fraude y quien murió después de haber sido dictada la sentencia. A petición expresa del Consejo de Indias el rey Felipe III expidió la Real Cédula de 17 de abril de 1635 en la cual dispuso que los cargos debían pasar a los herederos y fiadores "por lo tocante a la pena pecuniaria que se les impusiere por ellos".²⁹

2.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

La importancia del Juicio de Residencia, uno de los principales instrumentos de control de la conducta de los funcionarios públicos, es tan notoria que fue recogido en

²⁸ KRAUZE, Enrique: "La historia de la corrupción en México", versión condensada de la entrevista hecha al historiador por José Gutiérrez Vivó el 14 de diciembre en el noticiero Monitor, de radio Red. Publicado en la revista Contenido, No. 392, feb. de 1996, p. 28.

²⁹ Código Ético de los servidores públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas-SECOGEF, México, 1994, p.p 20 y 21.

diversas disposiciones normativas del México independiente y del período en el cual se gestó la independencia.

Raúl F. Cárdenas señala al menos veintitrés antecedentes normativos de la moderna legislación de control de la actividad de los funcionarios o servidores públicos; a saber:

1) Artículos 128, 131 fracción XXV, 228, 229, 254, 255 y 261, incisos IV y V de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 (al respecto Fernández y Soberanes señalan que esta Constitución lo que hizo fue recoger el Juicio de Residencia, "constitucionalizarlo");

2) Artículos 59, 120, 146, 147, 150, 194, 198, 228 al 248 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814;

3) Artículos 28, 62 al 64 y 79 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822;

4) Bases tercera y octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del 16 de mayo de 1823.

5) Artículos 38 fracción III, 39, 40, 43, 44 y 137, fracción V, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 24 de octubre de 1824.

6) Artículos 18 de la segunda; 47, 48, 49 y 50 de la tercera; 9 y 12, fracciones I, III y IV, 36 de la quinta, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

7) Artículos 66, fracción IV; 68, fracción IV; 69, 100, 104, 116, fracciones I a VIII; 117, fracciones I y II; 118 y 160 del proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836.

8) Artículos 84, fracciones IV y V; 85, fracción II; 86, fracciones I y II; 89, fracción II; 112, fracción I, 115, 128 y 168 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842.

9) Artículos 34, 38, 39, 66 y 74, fracción IV, inciso 3º del voto particular de la minoría de la Legislatura Constituyente de 1842.

10) Artículos 42, 73, 74, 93 y 94, fracción I; 119 y 138 del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 2 de noviembre de 1842.

11) artículos 76, 77, 78 y 118, fracción I, y 197 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la H. Junta Legislativa, establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los Decretos del 12 de junio de 1843 y publicados por Bando Nacional el 14 de junio de 1843.

12) Voto particular de mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, del 5 de abril de 1847.

13) Artículos 12 y 13 del Acta Constitutiva y de Reformas sancionados por el Congreso extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

14) Artículos 85, 98, fracción IV, incisos 1º y 2º y 123 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856.

15) Antecedente, dictamen y proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 16 de junio de 1856.

16) Artículo 103 de la Constitución Política de la República Mexicana, y siguientes, sancionada por el Decreto General Constituyente del 5 de febrero de 1857.

17) Comunicación de José María Lafragua a los gobiernos de los Estados.

18) Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

19) Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857.

20) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865.

21) Reformas del artículo 105 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874.

22) Programa del Partido Liberal Mexicano.

23) Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza del 1º de diciembre de 1916.³⁰

De acuerdo con el historiador Enrique Krauze, la corrupción (que en un sentido muy genérico tiene que ver con el comportamiento no ético o falta a la responsabilidad de los funcionarios en sus actividades) en los primeros años de la vida independiente de México fue poca, en virtud de que la economía del país se encontraba en quiebra, y el móvil principal de los criollos, grupos socio-económico dominante (constituido por los hijos de españoles) no era la riqueza, sino "la búsqueda de gloria, honor y prestigio ante la historia", a pesar de ello, Krauze reconoce que los gobernantes Antonio López de Santa Anna y el primer emperador de México, Agustín de Iturbide se hicieron de algunas haciendas gracias a la posición privilegiada que tenían en el gobierno.

Respecto de los liberales, hay que recordar que los principales grupos que dominan la política mexicana del siglo pasado eran los conservadores y los liberales (los primeros pretendían mantener el sistema de privilegios que había imperado durante la Colonia en favor de los criollos, además de que la organización política del país fuera centralista y con base en un modelo monárquico, en tanto que los liberales deseaban tener un gobierno republicano, basado en el modelo propuesto por los Estados Unidos de América, donde la base de la sociedad fuera la igualdad de oportunidades para todos los sectores, aún a costa de la protección o paternalismo que el gobierno había otorgado a determinados grupos sociales como los indígenas³¹). Aunque no es el propósito en este trabajo, hacer una

³⁰ CARDENAS, Raul F. Responsabilidad de los funcionarios públicos, México, Porrúa S.A., 1982. pp 25 a 27.

³¹ Cfr. al respecto, entre otros a COSIO VILLEGAS, Daniel et al., Historia Mínima de México, México, Colegio de México, 1994. Interesa en particular el ensayo escrito por el historiador Luis González, denominado "El período formativo", pp 77 a 119. En él se expresan las principales características de uno y otro de los grupos políticos que dominaron la escena política del siglo pasado, por ejemplo, al hablar de los Conservadores, Luis González señala que "...quizá porque tenían mucho que perder, no querían aventurar al país por caminos nuevos y sin guía, suspiraban por la vuelta al orden español y por vivir a la sombra de las monarquías del viejo mundo" (p. 109). Respecto de los liberales, quienes contaban con el apoyo de la gran masa de la población, Luis González los caracteriza de la siguiente forma: "Al contrario de los conservadores, los liberales negaban la tradición hispánica, indígena y católica; creían en la existencia de un

detallada exposición de la evolución histórica de los ordenamientos relativos a la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos, es necesario mencionar que a pesar de la situación descrita por el historiador Enrique Krauze respecto de la hacienda pública y el "espíritu" que animaba a los hombres del siglo pasado, era preocupación de los grupos políticos más importantes del país, la moralidad pública y el buen desempeño de los funcionarios o servidores públicos. De tal forma que en los ordenamientos citados por Raúl F. Cárdenas se observa como constante la preocupación por establecer frenos legales a la actividad desempeñada por los servidores públicos.

Además, es bueno citar aquí el pensamiento de uno de los principales ideólogos de los Conservadores: Lucas Alamán, quien establece cuáles son los siete puntos principales del ideario conservador:

1º Queremos "conservar la religión católica, sostener el culto con esplendor, impedir por la autoridad pública la circulación de obras impías e inmorales".

2º Deseamos que el gobierno tenga la fuerza necesaria, **aunque sujeto a principios y responsabilidades que eviten los abusos.**

3º Estamos decididos contra el régimen federal, contra el sistema representativo por el orden de elecciones [...] y contra todo lo que se llama elección popular...

4º Creemos necesario una nueva división territorial que confunda la actual forma de Estados y facilite la buena administración.

5º Pensamos que debe de haber una fuerza armada en número suficiente para las necesidades del país.

6º No queremos más congresos [...] sólo algunos consejeros planificadores.

indomable antagonismo entre los antecedentes históricos de México y su engrandecimiento futuro y en la necesidad de conducir a la patria por las vías del todo nuevas de las libertades de trabajo, comercio, educación y letras, tolerancia de cultos, supeditación de la Iglesia al Estado, democracia representativa, independencia de los poderes, federalismo, debilitamiento de las fuerzas armadas, colonización con extranjeros de las tierras vírgenes, pequeña propiedad, cultivo de la ciencia, difusión de la escuela y padrinazgo de los Estados Unidos de América" (p. 110).

⁶ El subrayado es mío.

7º Perdidos somos sin remedio si la Europa no viene pronto en nuestro auxilio."³¹

Como es de observar, el segundo punto del ideario Conservador tenía como aspecto relevante el control de la actividad de los funcionarios públicos.

Dentro de las disposiciones normativas de los observadores son de resaltar las Leyes Constitucionales de 1836, en las cuales el Supremo Poder Conservador tiene atribuciones para vigilar la responsabilidad de los funcionarios, al respecto, Fernández y Soberanes señalan:

"[El Supremo Poder Conservador tenía facultades para...] nombrar, el día 1º de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta corte de justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas" (Segunda Ley, artículo 3º, fracción XII); no obstante, también a sus miembros se les podía exigir responsabilidad, por la comisión de algún delito (sin especificar de qué tipo), haciéndose la acusación ante el Congreso general, quien, por mayoría absoluta de votos, determinaba si había lugar a la formación de causa, y de haberla, se seguía hasta su conclusión ante la Corte Suprema de Justicia (artículo 18)."³²

Es de mencionar que algunas de las principales disposiciones normativas, como es el caso del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana regulaban la institución del Tribunal de Residencia, el cual debía conocer "de las causas, pertenecientes a los individuos del congreso, a los del supremo gobierno y a los del supremo tribunal de justicia" (artículo 224) y "Conocerá también el tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por

³¹ COSÍO VILLEGAS, op. cit. p. 109.

³² FERNÁNDEZ y SOBERANES, op. cit. p. 35.

delitos indicados en el artículo 59 [herejía, apostasía y por delitos de estado: infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos]... (artículo 227).

Respecto de las normas constitucionales liberales, es de mencionar primordialmente la Constitución de 1857, que dedica el título IV en exclusivo a determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, y bajo su vigencia se dictan las primeras leyes sobre responsabilidades de los funcionarios públicos.

Señala Herrera Pérez que en la Constitución de 1857 se estableció que los funcionarios públicos que podían ser sujetos a responsabilidad eran los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, es decir, lo que se conoce como delitos "oficiales".

En lo referente a los gobernadores de los estados y el Presidente de la República, los primeros eran responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, mientras que el segundo solamente era responsable por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.*

Fernández y Soberanes acotan que algunos de los integrantes del ala radical de los liberales querían extender la responsabilidad al Presidente de la República, en tanto que otros miembros del grupo liberal pretendían excluirlo totalmente. Entre los primeros, el más notable fue José María Mata, quien apoyaba su argumento en favor de la responsabilidad total, en una idea del politólogo francés Alex de Tocqueville:

"El juicio político, no tiene más finalidad que la de retirar su confianza a quienes se hagan indignos de ella, por lo que la única pena que debe aplicárseles es la de destitución"³³

* Cfr. HERRERA, op. cit. pp. 93 y 94.

³³ FERNÁNDEZ y SOBERANES, op. cit. p. 38

Lo anterior suponía liquidar finalmente la idea del gobernante-rey, y a cualquier reminiscencia de los principios monárquicos, puesto que si la inviolabilidad real se funda en que rey reina pero no gobierna, en el caso del presidente -razonaba Mata- no podía aplicarse tal principio, puesto que el Presidente gobierna y no reina.

Los artículos más importantes de la Constitución de 1857 que regulan la responsabilidad de los funcionarios van del 103 al 108:

Artículo 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales.

Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los delitos graves del orden común.

Artículo 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.

En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. **Artículo 105.** De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable.

Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Artículo 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 107. La responsabilidad de delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Artículo 108. En las demandas del orden civil, no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Salvo el caso de los dos gobernantes ya citados: Santa Anna y Agustín de Iturbide, la tónica de los gobiernos era una relativa honestidad -de acuerdo con Krauze y otros investigadores como el propio González, aún Santa Anna, utilizó el dinero derivado de los impuestos irrisorios sobre ventanas, puertas y perros, no para beneficio personal, es decir, no para acrecentar su propia fortuna (murió en la miseria), sino para poder mantener el esplendor de una vida pseudocortesana en el gobierno. Es proverbial, de acuerdo con los historiadores citados, la honestidad y la mesura de los gobernantes liberales (aún el presidente Juárez, según cita Krauze, frecuentemente recurría a préstamos entre sus amistades para poder solventar los gastos comunes de su casa).

El paulatino asentamiento de la vida política y social de México a fines del siglo pasado, la recuperación económica posterior a 1870, luego del último conflicto importante internacional de México: la intervención francesa y el efímero Imperio de Maximiliano, y posteriormente las cada vez menores pugnas internas (que concluyeron con la llegada de Porfirio Díaz al poder), generaron la recuperación de la Hacienda

pública y la paulatina aparición de conductas ilícitas de los funcionarios en el ejercicio de sus actividades.

Comenta al respecto Krauze que el primer escándalo de corrupción moderna se dio en el período presidencial de Manuel González (1880-1884):

"Con la gran apertura comercial que vivió el país y con el inicio del tendido de la red ferroviaria, se impulsaron muchos negocios irregulares desde el gobierno. Las instituciones fundadas por los liberales emprendieron una campaña directa para investigar los escándalos y casi consiguieron la consignación del secretario de Hacienda y del presidente. Finalmente, Díaz terminó por exonerar a Manuel González."³⁴

De acuerdo con Fernández y Soberanes, el contenido de la Constitución de 1857 respecto de la responsabilidad de los funcionarios públicos fue muy limitada (debido en parte a que desde su promulgación, la Constitución del 57 tuvo una vigencia muy irregular, puesto que el constante cambio del peso político de las fuerzas liberales y conservadoras, provocaba constantemente la interrupción de su eficacia factual), y no fue sino hasta el 3 de noviembre de 1870 (después del triunfo definitivo de las fuerzas liberales), que se elaboró la primer ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857.

Complementada sistemáticamente con el Código Penal de 1872, por primera vez en el sistema legal del México independiente se regula de manera más efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, ya que se recoge la distinción hecha por la Constitución del 57 entre delitos del orden común, delitos federales y delitos oficiales.

Posteriormente, en 1874, una nueva reforma sustituye a la Corte Suprema en los juicios políticos por la Cámara de Senadores, a la cual se le otorga la facultad de

³⁴ KRAUZE, op. cit. p. 30.

constituirse en jurado de sentencia.⁸ , lo anterior se debió en gran medida al restablecimiento del sistema bicameral (diputados y senadores).

Dos de los artículos más importantes que fueron reformados en 1874, son el 104 y 105:⁹

Artículo 104. Si el delito fuere común, la Cámara de representantes erigida en gran jurado, declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo á la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo, y será puesto á disposición de la Cámara de senadores. Esta erigida en jurado de sentencia, y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.³⁵

El 29 de mayo de 1896 entra el vigor una nueva Ley de Responsabilidades, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal. esta ley, a diferencia de la anterior no aludía a los delitos oficiales (el Código Penal de 1872 los definía en el artículo 1059) y sólo hablaba de delitos comunes cometidos por funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones. Su vigencia se extendió hasta la expedición

⁸ Cfr. FERNÁNDEZ y SOBERANES, op. cit. p. 41.

⁹ La cita de los dos artículos se hace directamente de la versión facsimilar de la obra de Mariano Coronado, por lo tanto se respeta la ortografía de la época, vid. infra.

³⁵ CORONADO, Mariano. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano (edición facsimilar de la 3ª edición de 1906), México, UNAM, 1977. P. 208.

del Código Penal de 1929, a pesar de las alteraciones que sufrió la Constitución en 1917.³⁶

Finalmente, el artículo 103 de la Constitución de 1857 fue reformado el 6 de mayo de 1904 para quedar de la siguiente forma:

Art. 103. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la constitución y leyes federales. El Presidente y el Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser acusado, por traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas ú omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo ó comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme á la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto á los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto á ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo á lo dispuesto en el art. 104 de la Constitución.³⁷

³⁶ FERNÁNDEZ y SOBERANES, op. cit. p. 41

³⁷ CORONADO, op. cit. p. 205. Vale la misma aclaración hecha anteriormente respecto de la ortografía.

Constitución de 1917

Surgida como consecuencia de la primera revolución social en América (en el presente siglo), la cual trató de terminar con el viejo régimen porfirista que había derivado en una organización política rígida y anquilosada, y que socialmente frenó el desarrollo de las clases populares. Eduardo Blanquel menciona:

"Surge como una protesta de tono eminentemente político frente al régimen porfiriano; pero quienes van participando en ella, quienes van haciéndola, le imprimen la huella de sus ideas, de sus intereses, de sus aspiraciones."³⁸

Después de casi treinta años de permanencia en el poder de Porfirio Díaz, que se caracterizó por una paz forzada (los escasos movimientos de descontento fueron reprimidos) que dio la tranquilidad suficiente que atrajo numerosos capitales extranjeros y promovió la industrialización del país (junto con la construcción de extensas redes de ferrocarril), pero provocó también la concentración de la riqueza en una oligarquía de corte intelectual (denominados los "científicos", y que el historiador Francisco Bulnes los llamó "aristocracia tlachiquera"), dueña de industrias y de grandes extensiones de tierra, junto a una clase popular, integrada por millones de campesinos analfabetas y por unos cuantos miles de obreros que laboraban arduas jornadas de trabajo.

Respecto del comportamiento de los funcionarios públicos y de la moralidad pública de los mismos, menciona el historiador Enrique Krauze que la principal conducta ilícita de los funcionarios públicos era el favoritismo en los negocios, aunque en niveles discretos, igualmente se utilizaba para cooptar a intelectuales y órganos de prensa o para "neutralizar" a los enemigos del régimen.³⁹

La revolución que se inició bajo el amparo de postulados políticos ("sufragio efectivo, no reelección"), derivó en un movimiento que transformó las estructuras políticas, económicas y sociales de México. De igual forma, lo que originalmente se

³⁸ BLANQUEL, Eduardo. "La revolución mexicana" en *Historia Mínima de México*, op. cit. p. 137.

³⁹ Cfr. KRAUZE, op. cit. p. 30.

concebido como una "reforma" o modificación de la Constitución de 1857, terminó en 1917 en una nueva carta magna:

"[Carranza]...propuso adecuar, actualizándola, la Constitución de 1857 a las nuevas circunstancias mexicanas. Vano intento. De sus propias filas surgieron los jacobinos. La Revolución -pensaban éstos- requería de una unidad de principios nuevos capaces de producir una verdadera nación. Y esto sólo era posible si a la igualdad jurídica del viejo liberalismo se le agregaba una buena dosis de igualdad económica y social. Si a los antiguos derechos individuales ya indiscutibles se adicionaban los nuevos derechos sociales. Si las tesis esencialistas del derecho natural eran revisadas a la luz de una noción histórica del hombre y su libertad; del hombre y su propiedad, y del hombre frente a otros hombres. Si, por último, el Estado, abandonando el papel de mero vigilante del proceso social, se convertía en el promotor fundamental de su mejoramiento."³⁹

En la nueva Constitución el tema de la responsabilidad de los funcionarios siguió ocupando un espacio relevante, aunque Fernández y Soberanes opinan que repitió en buena parte lo que disponía la de 1857 en dicha materia, además, la Ley Reglamentaria de 1940 copió también las disposiciones de la ley de 1896

Se reproduce a continuación el texto original del "Título IV. De la responsabilidad de los funcionarios públicos", de la Constitución Política de 1917:

Artículo 108. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

³⁹ Ibid. p. 144-145.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la constitución y leyes federales.

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

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de diputados, erigida en gran jurado declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si hay o no lugar a proceder contra el acusado.

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

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

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

Artículo 111. De los delitos oficiales. será el Senado erigido en gran jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de

las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estimen convenientes y de oír al acusado, que este es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del gran jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados son inatacables.

se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación. Cuando la Cámara mencionada declare que no hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por

mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 113. La responsabilidad por delito y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Artículo 114. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.⁴⁰

Entre las principales modificaciones del capítulo de responsabilidad de funcionarios públicos de la Constitución de 1917, respecto de la de 1857 figuran los siguientes aspectos:

1. Los gobernadores y diputados locales asumieron el carácter de auxiliares de la federación y por lo tanto, sujetos a responsabilidad de carácter federal.
2. Se diferenció el procedimiento para delitos comunes y delitos oficiales.
3. El Senado era el órgano encargado de juzgar los delitos oficiales.
4. Se da intervención al Jurado Popular en los juicios de delitos oficiales.
5. Se consideran al Procurador general de la República y a los diputados de legislaturas locales entre los funcionarios que pueden incurrir en violación de la Constitución y leyes federales.

⁴⁰ Cfr. HERRERA, op. cit. pp. 97-100.

6. Se modifica el quórum necesario votar la procedencia o no del proceso contra un funcionario acusado de delitos oficiales (en la Constitución de 1917 se establece la mayoría absoluta del votos del total de los miembros que conforman la Cámara de Diputados), y

7. Se adiciona un caso especial de responsabilidad para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Poder Judicial.

Durante el período postrevolucionario, la corrupción que se desarrolló en nuestro país es llamada "corrupción agraria" por el historiador Enrique Krauze, ésta consistía en que los generales que participaron en la revolución armada y que sobrevivieron al movimiento, se dedicaron a despojar a los antiguos hacendados de algunas de sus propiedades, y obtuvieron del gobierno federal "préstamos de favor", que se establecían prácticamente sin garantía; sin embargo, en su descargo agrega Krauze "invertieron en dinero en operaciones productivas que desarrollaron el campo".

Ley de Responsabilidades de 1940

Fernández y Soberanes describen que entre 1917 y 1940 hubo un período de oscuridad legal, en particular desde la promulgación del Código Penal de 1931, que en el Título X establecía en cinco capítulos el tema "De los delitos cometidos por funcionarios públicos" y olvidó definir los delitos cometidos por los funcionarios públicos altos o no y dejó sin certeza lo que debería considerarse como delitos oficiales (mencionan los mismos autores que en ese período y hasta 1940 se aplicó el Título IV constitucional y la Ley de Responsabilidades de 1896).

El 28 de febrero de 1940 se publica la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, que según el comentario de Fernández y Soberanes, no terminó con los problemas de interpretación, ya que confundió la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes, además de que contradecía el principio constitucional del monopolio del ejercicio de la

acción penal del Ministerio Público, al otorgarle facultades de investigación y decisión sobre desafuero a la Cámara de Diputados.⁴¹

Ley de Responsabilidades de 1980

El principal comentario que merece la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, por parte de Fernández y Soberanes, es que prácticamente fue una ley de amnistía, puesto que al no considerar como ilícitos varias de las conductas consideradas por la ley anterior y al derogarla en transitorios, aunado a que se había derogado varios de los artículos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, provocó que se dejara en libertad a varios procesados.

Agustín Herrera Pérez comenta de esta Ley:

"(...) las investigaciones sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos federales o del Distrito Federal fueron reguladas en forma similar a lo establecido por la Ley de 1940, con la misma rigidez y extensiva a los bienes de la esposa, cualquiera que fuera el régimen matrimonial, y aún los hijos, además se estableció el aseguramiento de cualquier depósito o inversión que el acusado hubiese hecho en el país o en el extranjero, previo veredicto adverso del Senado de la República, cuando se trataba de los altos funcionarios de la Federación de acuerdo al capítulo II del título quinto."⁴²

De 1940 a 1982, cuando se publica la Ley de Responsabilidades que actualmente está vigente (con diversas reformas, vld. infra), el cambio de la conducta de los funcionarios públicos evolucionó, sobre todo en la comisión de actos ilícitos. Menciona

⁴¹ Cf. FERNÁNDEZ y SOBERANES, op. cit. pp. 44-46

⁴² HERRERA, op. cit. p. 127.

Enrique Krauze que la transición entre el gobierno de generales y el gobierno de los "civiles" fue pacífica, y la forma de corrupción se fue sofisticando, de la "corrupción agraria" descrita en el inciso anterior, se pasó a una corrupción más o menos generalizada en las altas esferas, comenta el historiador:

"A partir del primer periodo presidencial de los civiles (1946-52), los políticos se dieron a la tarea de convertirse en empresarios con el dinero estatal [...] El paradigma de la riqueza deseable dejó de ser el rancho y en su lugar lo ocupó la empresa industrial y comercial. La corrupción adoptó infinitas modalidades: compra de terrenos a precio ínfimo, compra de materias primas con ventajas inmejorables para el proveedor, adjudicación de bienes de ciudadanos alemanes durante la segunda guerra mundial, contrabando solapado y otras muchas..."⁴³

Comenta Krauze que también se dio un fenómeno de "equilibrio pendular", en el cual hubo periodo de mayor corrupción y otros de menor o casi nula, como el de Adolfo Ruiz Cortines (1952-58) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-70), que permitieron la recuperación de las finanzas públicas y perseguían a los funcionarios que se enriquecían a costa del erario público.

Así llegamos a la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, y que ha tenido las siguientes reformas:

- El 11 de enero de 1991 (todas las fechas corresponden a la publicación en el Diario Oficial);
- El 21 de julio de 1992 (iniciativa de los Diputados);
- El 21 de julio de 1992 (iniciativa del Ejecutivo);
- El 10 de enero de 1994.

⁴³ KRAUZE, op. cit. p. 31

La constante que se observa en el anterior bosquejo histórico de la legislación en favor de establecer y regular la responsabilidad de los servidores públicos, es el interés por controlar la actividad de los funcionarios, aunque cambie el motivo:

a) Bien puede ser la protección de la riqueza de un gobernante que personifica a un grupo (en el caso de la organización prehispánica, que las penas, de acuerdo con los historiadores, se establecían en contra de los funcionarios por el hecho de atentar contra los bienes del Tlatoani);

b) La protección de la riqueza de una entidad más abstracta: los bienes de la "Corona", que finalmente redundan en la defensa de los privilegios de una sociedad (de un status quo, de un grupo que es beneficiario directamente de un orden de cosas);

c) Los motivos que deben animar a una sociedad contemporánea y democrática (que serán estudiados con mayor detalle) en la que el establecimiento de frenos a la conducta de los servidores públicos (nueva denominación dada a los funcionarios públicos para resaltar lo que debería ser la naturaleza de su actividad) redundan directamente en la conservación del Estado de Derecho y de la estructura de la sociedad (y de una transformación pacífica).

3. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MARCO JURÍDICO NACIONAL

De acuerdo con la Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, editado en 1994 por la Secretaría de la Contraloría General de la República, las principales disposiciones normativas aplicables en el servicio público son:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículos: 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 134

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

Ley de Planeación⁷

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal

Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Federal de Procedimientos Penales

Código Fiscal de la Federación

Presupuesto de Egresos de la Federación

Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales

Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal⁴⁴

No es propósito del presente trabajo hacer una exposición detallada de todos los ordenamientos que se refieren a los servidores públicos, pero si se puede hacer mención de tres de las disposiciones más importantes que hacen mención al control de la actividad de los servidores, consideraremos en los siguientes incisos solamente a tres: la Constitución general, que es el fundamento de nuestro marco jurídico nacional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala las atribuciones que tienen los distintos órganos que integran a la administración pública federal, entre ellos a la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que cumple un papel muy relevante en el control de la actividad administrativa, y finalmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en particular, las disposiciones que se relacionan con la responsabilidad administrativa.

⁴⁴ Cf. Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, pp 11 y 12.

3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La regulación de la conducta de los servidores públicos se encuentra establecida en primer lugar (o en el nivel más alto), en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Cuarto denominado "De las responsabilidades de los Servidores Públicos", que abarca los artículos 108 a 114:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

Pese a que en el artículo anterior en primer lugar se enlistan aquellos que deben ser considerados como servidores públicos y luego se establece la categoría más general, procediendo al contrario se puede decir:

Concepto general: Servidor público es Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Enumeración:

- Los representantes de elección popular,
- Los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal,
- Los funcionarios y empleados.
- Presidente de la República (con responsabilidad limitada a ciertos ilícitos)
- Los Gobernadores de los Estados
- Los Diputados a las Legislaturas Locales
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de las Judicaturas Locales

*Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

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

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

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

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

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

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

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

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

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

Los artículos 109 y 110 establecen las condiciones y circunstancias que deben cumplirse para llevar a cabo el juicio político, y son desarrolladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En ese mismo ordenamiento se define lo que legalmente se considera como "perjuicio de los intereses públicos fundamentales" (Cf. art. 7º).

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

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

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

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo.

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

Las reglas señaladas en los artículos anteriores para la procedencia del juicio político tienen como propósito (sobre todo los cuatro últimos párrafos del art. 111 y el segundo párrafo del art. 112), establecer "candados" o restricciones para evitar que los servidores públicos puedan hacer uso del poder que detentan para favorecerse o quedar

impunes, por ejemplo, la separación de su cargo en tanto dura el juicio político evita que pueda utilizar el poder derivado del cargo en su favor (restituyéndolo en el mismo, si resulta inocente de la acusación).

Asimismo, el hecho de haber obtenido un beneficio de la comisión del hecho (o si causa daños o perjuicios patrimoniales a otros), la pena que deberá sufrir el inculpado se incrementará (además de que debe resarcir por los daños y perjuicios que ocasionó su conducta).

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El artículo 113 establece la base para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además señala algunas de las actitudes o valores que se espera que cumplan los servidores públicos.

Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año

después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

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

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

3.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Los principales artículos relacionados con la responsabilidad de los Servidores Públicos previstos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son el 1º, el 26 (que enlista las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión) y el 37, que establece los asuntos que son competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Social.

Artículo 1. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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.

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Secretaría de Energía

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Departamento del Distrito Federal

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Artículo 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo en las dependencias de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, deconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;
- VII. Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de

promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso y destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal;

XII. Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, citar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades dictadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX. Establecer las normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier propósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

En materia concreta de control de la actividad de los servidores públicos, interesan en particular las fracciones I, II, III, IV, VIII, XV, XVI y XVII, que son las directamente relacionadas.

El resto de las fracciones se relacionan en general con el cumplimiento de las funciones y actividades de los servidores públicos.

3.3 LEY DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS

Los aspectos más relevantes que se pueden anotar respecto de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos

Artículo 1º. Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 2º. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales.

El contenido del artículo anterior se reitera en el artículo 5º.

En los artículos 9º a 45 se establece el procedimiento para el juicio político

Respecto de las autoridades competentes para aplicar la Ley de Responsabilidades enumera: (art. 3º)

- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal

- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaría de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo)
- Las dependencias del Ejecutivo Federal
- El Departamento del Distrito Federal
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
- El tribunal Fiscal de la Federación
- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Anteriormente se había menciona que uno de los conceptos que utiliza la Constitución:

"Artículo 7º. Redundan en perjuicio de los intereses políticos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento formal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

[...]

Interesa en particular también el contenido del título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, denominada precisamente "Responsabilidades Administrativas" y que está dividida en dos capítulos: Capítulo I. Sujetos y Obligaciones del Servidor Público, y Capítulo II. Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas.

Respecto de los sujetos, el artículo 46 reitera y remite al criterio establecido en la Constitución: son servidores públicos, los que define (o a los que se refiere como tales) la ley en el artículo 2º (y el artículo 108 Constitucional).

En el artículo 48 se mencionan las obligaciones a las que están sujetos los servidores públicos, para las cuales remitimos al capítulo IV.

Dado que la intención primordial del presente trabajo no es hacer un estudio en sentido estricto del procedimiento que se lleva a cabo para fincar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no se abundará al respecto. La importancia se enfatiza sobre el contenido valorativo (axiológico) y sociológico que se encuentra implícito en las normas jurídicas para llevar a cabo el control de la actividad de los servidores públicos (en su concepto jurídico) o de la burocracia (en su sentido sociológico).

4. ÉTICA Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES

4.1 CONCEPTO DE ÉTICA

En una primera aproximación a la ética, podemos establecer que es un concepto que tiene dos connotaciones: una se refiere a un producto y la otra se refiere a una disciplina.

Como una disciplina, la ética se considera como una parte de la filosofía o como una ciencia, por ejemplo, para Gutiérrez Sáenz, es: una ciencia que se encarga de emitir juicios sobre la bondad o maldad moral, es decir, juzga el bien y el mal, pero explicando la razón de tales juicios.⁴⁵

Otra concepción de la ética, considera a ésta como una parte de la filosofía que se encarga de estudiar el ámbito de los valores.

Las dos concepciones sobre la ética no se encuentran tan alejadas una e la otra, puesto que usualmente la definición que se tiene de "ciencia" es una definición amplia u original, y no es la gran distinción que establecen por ejemplo las corrientes del positivismo.

Originalmente, en su concepción griega la filosofía constituye un conocimiento que se separa del conocimiento común, de la "doxa", es decir, de la simple opinión irreflexiva y de primera intención e impresión directa, y la "episteme", o ciencia, es decir, un conocimiento "que se adquiere después de haberlo buscado metódicamente por medio de un método y aplicando determinadas funciones mentales a la averiguación; es un conocimiento racional y reflexivo."⁴⁶

⁴⁵ GUTIERREZ SAENZ, Raúl. Introducción a la ética, México, Esfinge, 1993, p. 18.

⁴⁶ GARCIA MORENTE, Manuel. Lecciones de filosofía, México, EDESA, 14ª ed., 1994, p. 7

La filosofía en el sentido gramatical significa "amor a la sabiduría", y menciona el propio García Morente que ha pasado a significar la sabiduría misma. Se puede considerar entonces a la filosofía como un conocimiento, o un conjunto de conocimientos de tipo racional, que tienen además otras características:

"La filosofía es el estudio de todo aquello que es objeto de conocimiento universal y totalitario."⁴⁷

La evolución de la filosofía, desde este punto de vista, a estado marcado por una serie de desgajamientos disciplinarios, en un primer momento su conocimiento era totalitario, marcaba a todos los objetos de la realidad y de la naturaleza, y lo común de dicho conocimiento es su carácter racional y reflexivo. Poco a poco, en tanto cada disciplina logra definir claramente un objeto de estudio, logra determinarlo de entre el resto de los objetos que constituyen al Universo, construye sus propios métodos y obtiene su independencia, desde ese momento entonces, se separa de la filosofía.

De tal forma, las ciencias particulares van eligiendo y separando un objeto de conocimiento del Universo: la física, la química, la biología, las matemáticas, etc. En la actualidad ¿qué es lo que queda de la filosofía?, de acuerdo con el razonamiento de García Morente es:

"... de modo provisional y muy fluctuante, podremos enumerar del modo siguiente las disciplinas comprendidas dentro de la palabra filosofía: diremos que la filosofía comprende la ontología, o sea la reflexión sobre los objetos en general; y como una de las partes de la ontología, la metafísica. Comprende también la lógica, la teoría

⁴⁷ Ibid. p. 12

del conocimiento, la lógica, la teoría del conocimiento, la ética, la estética, la filosofía de la religión y comprende o no comprende -no sabemos- la psicología y la sociología; porque justamente la psicología y la sociología están en este momento en si se separan o no de la filosofía."⁴⁸

Es obvio que a casi cincuenta de años de distancia de haber sido escrita la obra de García Morente, la plena independencia de la psicología y de la sociología como ciencias es casi indiscutible, o por lo menos, no hay ya autores que insistan en considerar a ambas como disciplinas filosóficas, además de que en la mayoría de las universidades modernas constituyen también Facultades o escuelas distintas a las de Filosofía.

Separando pues, a las dos últimas disciplinas, ahora constituidas como ciencias autónomas e independientes, se puede establecer que lo que tienen en común el resto de las disciplinas, según García Morente de nuevo, es que todas son el residuo del proceso histórico de desintegración de la filosofía.

Aunque también, anota Morente, hay disciplinas de la filosofía que tienen una tendencia a la separación puesto que ya han separado un objeto de estudio de todo el Universo.

"Tendremos así una división de la filosofía en dos partes: primero, ontología, o teoría de los objetos conocidos y cognoscibles; segundo, gnoseología (palabra griega que viene de "gnosis", que significa, sapiencia, saber) y que será el estudio del conocimiento de los objetos. Distinguiendo entre el objeto y el conocimiento de él, tendremos estos dos grandes capítulos de la filosofía.

⁴⁸ Ibid. pp. 10 y 11

[...] todavía dentro del tronco de la filosofía, ocupanse los filósofos actuales de esas disciplinas pero comparadas con las dos fundamentales que acabo de nombrar - ontología y gnoseología- advierten ustedes que en esas disciplinas hay una cierta tendencia a particularizar el objeto.

La ética no trata de todo objeto pensable en general, sino solamente de la acción humana o de los valores éticos.

La estética no trata de todo objeto pensable en general. Trata de la actividad productora del arte, de la belleza y de los valores estéticos.

La filosofía de la religión también circunscribe su objeto."⁴⁹

Por otra parte, los que consideran a la ética como una ciencia, le atribuyen las siguientes características:

Se capta con la razón, es decir que tiene un carácter eminentemente racional, no es producto del instinto o de la emoción, y esto, de acuerdo con Gutiérrez Sáenz le da el carácter de científico.

Es una ciencia práctica, es decir, está hecha para realizarse en la vida diaria, en contraposición a las ciencias o disciplinas científicas que tienen el carácter de teóricas, de especulaciones que nunca o difícilmente llegan a reflejarse en la realidad. La ética es un saber para actuar, cumple su finalidad solamente cuando se encarna en la conducta humana.

Es una ciencia normativa, es decir, da normas para la vida, orienta la conducta práctica, dirige, encauza las decisiones del ser humano, estudia lo normal, lo que debe

⁴⁹ Ibid. 14

realizarse, la conducta que debería tener la gente, lo que es correcto en determinadas circunstancias.

Analizando cuidadosamente las dos posiciones anteriores: la ética como una ciencia y la ética como una parte de la filosofía, señalaba antes, que no hay una diferencia radical entre ellas, puesto que ambas atribuyen a la ética el mismo objeto de estudio.

Además, al puntualizar el tipo de ciencia en el cual se ubica a la ética (ya sea como una ciencia normativa o como una ciencia práctica) se le evita cualquier problema con la falta de cumplimiento en la realidad.

Por ejemplo, en el caso de las ciencias naturales, se espera que la descripciones hechas, las hipótesis y teoría correspondan exactamente con la realidad y tengan la posibilidad de la predicción, en cambio, las ciencias normativas sólo establecen prescripciones, lo que se esperaba que fuera bajo determinadas condiciones, aunque en la realidad, si no acontece eso, no afectan a la validez de dicha ciencia.

Mencioné también que si se parte del principio originario de la filosofía, y de su concepto original (la distinción entre la doxa y la episteme), puede considerarse incluso que ésta es una ciencia o es el principio que fundamenta a todas las ciencias (concepción que deriva directamente del pensamiento de Augusto Comte: del positivismo).

La única diferencia entre ambos, entre la filosofía y las ciencias particulares sería la extensión y profundidad, de tal forma, para Gutiérrez Sáenz, la filosofía indaga acerca de las causas últimas de los objetos que conforman al Universo, en tanto que a las ciencias particulares les interesa el estudio de las causas próximas de un objeto en particular o de un ámbito concreto de la realidad:

"En otras palabras, el filósofo trata de llegar hasta la esencia del objeto estudiado, y su explicación es en sentido vertical, pues abandona el nivel sensible y experimental. En cambio, el científico elabora explicaciones en sentido horizontal, dentro del nivel experimentable. La diferencia fundamental de ambos tipos de saber reside, pues, en su diferente objeto formal."⁵⁰

En conclusión, cuando nos referimos a la ética como una disciplina que se encarga de estudiar esencialmente los valores, puede considerarse desde dos ángulos distintos: como ciencia o como parte de la filosofía, lo cual no genera un mayor problema en cuanto a la determinación de su objeto, ya que usualmente, los autores que siguen la primera de las posiciones, no adoptan una tendencia de "ciencia dura", es decir, parten de un concepto muy amplio de ciencia para incluir en ella a la filosofía y no le atribuyen todas las características que se le da a las ciencias naturales, como la predictibilidad (capacidad de predecir los fenómenos que ocurren en la naturaleza, puesto que en el caso de la ética, ésta no estudia "fenómenos" sino, da lineamientos de conducta) o la verificación experimental forzosa (que sí es una característica de las ciencias naturales, y que en cierto modo constituye un presupuesto de validez), y en ocasiones utilizan incluso el término de "ciencias filosóficas" para mencionar a las partes o disciplinas que integran a la filosofía (cf. al respecto la clasificación que hace el doctor Rubén Sanabria en su obra *Lógica*).

⁵⁰ GUTIERREZ SAENZ, Raúl. Historia de las doctrinas filosóficas, México, Esfinge, 25ª ed., 1994, p.17

⁵¹ Por ejemplo, para Sanabria la filosofía -como saber totalizador, ontológico y sin presupuestos, o como conocimiento científico de las cosas por sus causas primeras, se divide en:

Ontología (estudio del ser), Cosmología (estudio del mundo corpóreo), Ética o filosofía moral (estudio de los actos humanos en su estructura moral), estética (investigación de la naturaleza y manifestaciones de la belleza de los seres), lógica (estudio las leyes que deben sujetarse el pensamiento en su búsqueda de la verdad), Teoría del conocimiento (investiga la validez objetiva, la esencia y límites del conocimiento humano) y todas las incluye como "ciencias filosóficas".

A pesar de todo, su punto de partida es el mismo que el de Gutiérrez Sáenz, un concepto de ciencia Aristotélico, por lo que la diferencia principal es de denominación.

Cuando hablamos de valores nos estamos refiriendo sobre todo a los actos humanos, los cuales son esencialmente motivo de calificación. Para Gutiérrez Sáenz el objeto de la ética son los actos humanos, es decir "enfoca sus actividades en esa zona netamente humana, como es la conducta del hombre, su realización como hombre, sus decisiones libres, sus intenciones, su búsqueda de la felicidad, sus sentimientos nobles, heroicos, torvos o maliciosos."⁵¹

Aquí refiere Gutiérrez los dos tipos de objetos de la ética como ciencia o rama filosófica, materialmente son las conductas humanas, formalmente, son las conductas humanas que se consideran como buenas o malas, la bondad o maldad de los actos humanos. La referencia siguen siendo pues los valores.

Asimismo, por extensión, se ha considerado también como ética, no solamente a la disciplina que se encarga de estudiar a los valores, sino también al propio sistema de valores que se encarna en una sociedad o en un individuo, ésta última percepción será motivo del próximo inciso, así como los principales problemas que constituyen parte del interés de la ética.

4.2 EL ÁMBITO DE LOS VALORES

Mencioné en el primer capítulo que existen al menos tres enfoques posibles en torno de la esencia del Derecho, para algunos autores ésta radica en las normas, para otros en el hecho social y para otros más en el valor. Señalamos también que aunque hay perspectivas únicas sobre la esencia del Derecho, también hay otras que tratan de constituirse como un enfoque integral de las mismas, entre ellos citamos a Eduardo García Máynez,

⁵¹ *Ibid.* p. 21.

quien trata de establecer una zona ideal de la validez en la cual se conjunten las tres características esenciales del Derecho, un punto en el cual coincidan valor, hecho y norma.

En el ámbito de la investigación, es decir de las disciplinas que se pueden encargar del estudio del Derecho, Luis Recasens Siches menciona toda una gama de disciplinas. El punto de partida de Luis Recasens es una definición de Derecho en la cual se consideran las tres dimensiones del mismo:

"Derecho es la norma, con especiales características, elaborada por los hombres con el propósito de realizar unos valores.

"En esta concepción se conservan las tres dimensiones de las que se ha venido hablando -valor, norma y hecho-, pero indisolublemente unidas entre sí en relaciones de esencial implicación. El Derecho no es un valor puro, ni es una mera norma con ciertas características especiales, ni es un simple hecho social con notas particulares. Derecho es un obra humana social (hecho) de forma normativa encaminada a la realización de unos valores."⁵²

El derecho entonces puede establecerse desde cualquiera de los tres ángulos, como norma vigente, sin cualquier otra implicación del resto de los ángulos, como un hecho social y finalmente como valor, desde el punto de vista de la axiología.

En el primer capítulo se estableció que una de las pretensiones del presente trabajo era tratar de hacer un estudio al menos en dos de los ángulos del Derecho, el derecho como norma vigente y el derecho como encarnación de valores.

⁵² RECASENS SICHES, Luis. Tratado de Filosofía del Derecho, México, Porrúa, 8ª ed., 1982, p. 159.

La ética encaja en el segundo de los aspectos, el derecho como valor, sin embargo, es bueno precisar de antemano, el resto de las disciplinas que estudian al derecho, para lo cual remito a Recasens, quien establece además de los tres ángulos ya descritos, la existencia de dos planos en los cuales se puede estudiar al Derecho: el plano filosófico y el empírico:

"El estudio del Derecho como valor, en el plano filosófico, suscita la Estimativa o Axiología jurídica, es decir, la consideración del tema tradicionalmente llamado del Derecho Natural; y en el plano empírico suscita el establecimiento de directrices para la política del Derecho, es decir, para la aplicación de los criterios estimativos a la elaboración práctica del Derecho.

El Estudio del Derecho en su aspecto de norma ha dado lugar, en el plano filosófico, a la Teoría Fundamental o General del Derecho (por ejemplo la Teoría Pura del Derecho de Kelsen); y en el plano empírico o positivo origina la llamada Ciencia Dogmática o Técnica del Derecho positivo.

El estudio del Derecho como una especial clase de hechos sociales, como una especial clase de obra humana, lleva en el plano filosófico a la elaboración de una Culturología Jurídica, como la llama Miguel Reale, es decir, a una doctrina del Derecho como objeto cultural, como producto de vida humana objetivada; y en el plano empírico conduce, por una parte, a la Historia del Derecho (descripción de realidades jurídicas particulares), y por otra parte, conduce a la Sociología del Derecho, esto es, a la investigación sobre tipos y regularidades de los fenómenos jurídicos."⁵³

Lo que consideramos como ética, se plantea pues en los dos planos -filosófico y empírico- del estudio del Derecho como valor, pero esencialmente en el filosófico en el

⁵³ Ibid. p. 160.

caso del presente estudio, puesto que se observarán cuáles son los valores que protege el Derecho y concretamente cuáles son los valores que se ven protegidos por un lado en el caso de las conductas que significan responsabilidad por parte de los servidores públicos, y de manera tangencial, se abordarán los valores protegidos por las normas penales relativas a los delitos cometidos por los servidores públicos.

Los valores, Las preocupaciones que aborda la ética

Mencionamos en el inciso anterior que se suele utilizar a la ética con dos connotaciones: una como disciplina filosófica (ciencia filosófica) que tiene como objeto de estudio a los valores, y otra que indica al conjunto de valores que subyacen en la conducta humana, sea que tratemos de restringirla de manera abstracta a la conducta humana en general, o tratemos de especificar en una sociedad concreta o grupo social.

En términos generales, al hablar de valores hacemos referencia a la moral, es decir, se identifica a la moral y a la ética. Señala Savater: "

"Aunque voy a utilizar las palabras 'moral' y 'ética' como equivalentes, desde un punto de técnico [...] no tienen idéntico significado. 'Moral' es el conjunto de comportamiento y normas que solemos aceptar como válidos; 'ética' es la reflexión sobre por qué los consideramos válidos y la comparación con otras 'morales' que tienen personas diferentes."⁵⁴

Los conceptos pertinentes son pues "moral" y "valores". Para tratar de conceptuar a ambos, los especialistas hacen referencia a una de las características de la conducta humana: la libertad. Por ejemplo, Sáenz divide los actos en dos tipos: los actos del hombre, es decir aquellos que no son concientes y que por lo carecen de sentido moral, y

⁵⁴ SAVATER, Fernando. Ética para amador, México, Ariel, 1996, p. 59

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

los actos humanos, en los cuales la conciencia y la libertad son factores primordiales que le otorgan la nota de moralidad.*

Similar planteamiento hace Savater, para quien la esencia de los datos humanos es justamente el uso de la libertad, de la posibilidad de decidir aún en situaciones que se pueden considerar como extremas, debido a que se tiene conciencia de dicha posibilidad de decisión. El ser humano no obra como los animales que obedecen ciegamente a un instinto o a órdenes determinadas por medio de la herencia, sino que tiene la posibilidad de elegir el tipo de conducta que quiere efectuar:

"Los actos humanos con las características ya descritas, son los únicos que pueden juzgarse como buenos o malos desde el punto de vista moral. Los actos del hombre, tal y como han sido descritos, carecen de valor moral, son amorales, aun cuando pudieran ser buenos o malos bajo otros aspectos. Por ejemplo, la digestión, en cuanto que no está dirigida racionalmente, es un acto del hombre, porque se ejecuta sin conocimiento ni voluntad; por tanto, si se juzga como buena o mala no será bajo el punto de vista moral, sino bajo otro punto de vista, como el fisiológico."⁵⁵

Hasta aquí hemos hablado de valores, pero ¿qué es un valor?, para Luis Recasens Siches, los valores forman parte de los seres ideales* con características especiales, "son objetos ideales con una validez propia", se pueden descubrir en las cosas o en las

* Gutiérrez Sáenz discute por ejemplo la noción contemporánea de "amoralidad", que se supone como la adopción conciente de una falta de moralidad, lo cual le parece un contrasentido, puesto que lo único que define a los actos involuntarios o del hombre es justamente la falta de conciencia y es por ello que son amorales, pero "una persona no puede declararse voluntariamente amoral".

⁵⁵ *Ibid.* pp. 55 y 56

* Partimos aquí de una división muy particular acerca del Universo: en éste existen objetos reales y objetos ideales, los primeros tienen una existencia espacial y temporal, en tanto que los segundos solamente tienen una existencia temporal, no susceptible de ser reconocida concretamente a través del uso de los sentidos o de los órganos sensoriales, sino solamente por medio de la inteligencia. Bajo este criterio, por ejemplo se divide el Universo de las ciencias, son ideales las que tienen como objetos de estudio a seres ideales: por ejemplo las matemáticas que tienen como objeto a los números; y las reales o fácticas, que estudian objetos que se pueden percibir por medio de los sentidos.

conductas que estimamos como valiosas, no constituyen un "pedazo" de la realidad de esas cosas o conductas, sino que son una cualidad que nos presentan en cuanto coinciden con las "esencias ideales de valor", concretamente señala:

"Los valores -las ideas éticas, jurídicas, estéticas, los módulos de vitalidad, los puntos de vista utilitarios- constituyen calidades ideales frente a los cuales ocurre que las cosas o las conductas pueden ser indóciles. La validez ideal de los valores no va acompañada necesariamente de su encarnación de la realidad; puede suceder que la realidad se muestre esquiva a la voz de los valores."⁵⁶

Pero qué naturaleza tienen los valores, la respuesta depende de la posición filosófica que se adopte, las dos principales son la objetivista y la subjetivista. Esta considera que el valor es la proyección especial de procesos psíquicos o como el resultado de impresiones placenteras o la manifestación de tendencias, deseos y afanes; mientras que la objetivista (fundada por Husserl), supone que los valores son esencias ideales con validez objetiva y necesaria, que están por encima incluso de las experiencias. Es decir, son una clase especial de las intuiciones y su validez no obedece a hechos contingentes, como la experiencia, tal y como se derivaba de las teorías subjetivistas, las cuales reducían el valor a aquello que nos agradaba, y como antivalue, lo que nos desagradaba.*

La naturaleza de los valores es subjetiva u objetiva, dependiendo de la teoría que se asuma. La primera tiene como consecuencia, ya sea un determinismo, relacionado con los órdenes que impone el "ser" del hombre, ya sea que se considere a éste como "social" o biológico o psicológico; o deja por entero en la indeterminación a los propios valores, ya que éstos, al estar supeditados por los deseos del hombre, podrían perder su carácter de universalidad. La segunda de las teorías, aunque atribuye una naturaleza y una

⁵⁶ RECASENS SICHES, op. cit. p. 59

* Cf. Idem.

fundamentación "apriorística" a los valores, permite establecer una validez universal, aunque su contenido concreto pueda variar, y entonces podemos distinguir entre los valores y los bienes culturales.

Las teorías subjetivistas pueden negar también la libertad humana si supeditan la acción humana a los apetitos derivados de una instrucción genética, o establecer la existencia de una libertad ilimitada, en cuanto no hay parámetros que puedan determinar la jerarquía objetiva de los valores.

En cambio, las teorías objetivas, tienen la virtud de que reconocen la existencia de la libertad en los actos humanos (y sirven por otra parte para establecer la diferencia plena entre los actos humanos -que son de libertad conciente- y los actos de hombre, en los cuales no interviene la conciencia, tal y como se describió al principio de este capítulo.

Siguiendo con el razonamiento de Recasens, la objetividad de los valores se deriva también del hecho de que los valores "poseen la vocación de ser realizados, pretensión de imperar sobre el mundo y encarnar en él a través de la acción del hombre"⁵⁷; sin embargo, su falta de realización en el mundo "real" no los invalida: "la validez de un valor no lleva aparejada la forzosidad efectiva de su realización. Por eso se dice que las categorías de ser y valor son independientes".⁵⁸

Estos dos argumentos son centrales dentro del presente trabajo:

a) En primer lugar porque una de las principales características de los valores que se encuentran dispuestos (protegidos o señalados) en la legislación de responsabilidad de

⁵⁷ *Ibid.* p. 61.

⁵⁸ *Idem.*

servidores públicos tienen la pretensión de imperar en el mundo real, es decir de verse cumplidos a través de la conducta de los destinatarios, y

b) Porque la falta de observancia de dichos valores por parte de sus destinatarios, al menos para la axiología jurídica o para la ética no importan, no le restan validez a sus postulados.

Claro que para efectos de la política legislativa, para el establecimiento de directrices para la política del Derecho y para la sociología del Derecho, si interesa, puesto que estamos en presencia de conductas que efectivamente inciden sobre la sociedad.

Finalmente, considero que es importante señalar algunas de las principales características formales que Recasens atribuye a los valores:

a) Tienen las ideas de valor la peculiaridad de darse siempre en pareja, al valor positivo frente al valor negativo (desvalor o antivalor). Es decir, una misma referencia de valor es bipolar: bien-mal; verdad-falsedad, justicia-injusticia, aptitud-ineptitud, belleza-fealdad, grandeza-mezquindad, etc.

b) Cuando hablamos de la realización de los valores no queremos expresar que éstos se transformen en cosas, o en cualidades reales de las cosas: al realizarse un valor no se transforma en cosa, ni en ingrediente real de una cosa. El valor realizado en una cosa constituye una cualidad relativa de esa cosa, es decir, la cualidad que tiene en virtud de comparar la cosa con la idea de valor.

c) Los valores presentan el espectáculo de guardar entre sí relaciones de rango o jerarquía. Hay especies de valores que valen más que otras clases -por ejemplo, los valores éticos valen más que los utilitarios.⁵⁹

En el caso concreto de la legislación de responsabilidad de servidores, la conducta descrita en la norma, como una obligación de hacer o abstenerse, implica necesariamente la existencia de una conducta contraria que implica un antivalor, es decir, una conducta que encarna exactamente lo contrario del deber ser, de lo que se considera debe hacer el servidor, por ejemplo, en el artículo 47 fracción I de la legislación mencionada se establece:

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

Los valores se encarnan en esta disposición: la legalidad y la eficiencia. La conducta contraria que encarna los antivalores de ilegalidad e ineficiencia sería:

Abstenerse de cumplir (o no cumplir) con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y realizar un acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio o que implique un abuso o ejercicio indebido en el cargo, empleo o comisión.

En el caso concreto de la fracción anterior, la descripción normativa del valor nos permite poder comparar esa conducta deseada con la realidad social, con la conducta realmente llevada a cabo por un servidor o por el conjunto de servidores públicos.

⁵⁹ Ibid. p. 62

Derecho y moral: los valores éticos

Una última aclaración respecto de los valores. Si bien resulta clásica la diferencia entre los órdenes de conducta moral y jurídico, ya que al primero se le atribuyen como características el ser unilaterales, internas, incoercibles y autónomas:

"... son unilaterales i imperativas porque frente al sujeto a quien obligan no hay otro autorizado para exigirle el cumplimiento de sus deberes; o sea que las normas morales imponen deberes, pero no conceden derechos.

[...] son internas, lo que significa que las mismas han de cumplirse por el individuo únicamente con el propósito de acatar dichas normas.

[...] son incoercibles porque su cumplimiento es espontáneo, es decir, estos preceptos no admiten el empleo de la fuerza para el logro de su cumplimiento [...]

[...] son autónomas porque tanto al obligado como el creador de dichas normas es la misma persona."⁶⁰

En tanto que el segundo tiene como características: la bilateralidad, ser exteriores, coercibles y heterónomas:

"Que sean bilaterales significa que una obligación jurídica a cargo de determinada persona trae aparejado un derecho en favor de otra persona para exigir el cumplimiento de la misma.

[...] las normas jurídicas primordialmente sancionan las conductas externas de los individuos y secundariamente, el aspecto íntimo o interno de las mismas.

Se califica de coercibles a las normas jurídicas porque si no son cumplidas voluntariamente por los obligados, puede el Estado exigir su cumplimiento, incluso

⁶⁰ PEREZNIETO CASTRO, Leonel y LEDESMA MONDRAGON, Abel. Introducción al Estudio del Derecho, México, Harla, 2ª ed., 1992, pp. 112-113

por la fuerza. La coercibilidad es, pues, la posibilidad de la autoridad pública de recurrir a la violencia para hacer cumplir un deber jurídico.

La heteronomía de las normas jurídicas significa que el creador de la norma es un ente distinto del destinatario de la misma, y ésta le obliga aun cuando no sea reconocida por dicho destinatario.⁶¹

A pesar de que las diferencias entre las normas morales y las jurídicas es muy grande, y en realidad tienen características diametralmente opuestas, es necesario aclarar con Recasens Siches que el Derecho externamente se distingue de la moral, pero que en la realidad, muchos de los valores morales pueden servir de inspiración o guía para el contenido del Derecho.

"Adviértase que la diferencia esencial de sentido que media entre la Moral y el Derecho no implica, manera alguna, que el Derecho quede vaciado de orientación ética. Por el contrario, hay que subrayar que el Derecho, que es una obra humana, la objetividad de una especial forma de existencia colectiva, se orienta esencialmente hacia unos valores."⁶²

Tal es el terreno del próximo análisis.

4.3 LOS VALORES IMPLÍCITOS EN LA LEGISLACIÓN DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona en su propio contenido cuáles son los valores que persigue:

⁶¹ Ibid. pp. 111 y 112.

⁶² RECASENS SICHES, op. cit. p. 194

Artículo 47. (primer párrafo) Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

La exposición de motivos de la citada Ley. señala expresamente:

"Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

En estricto sentido los valores que se expresan en el artículo 47 y las que señala la Exposición de Motivos no coinciden exactamente, son idénticas: la lealtad, la honradez y la imparcialidad; difieren: la eficacia (señalada en la Exposición), contra la eficiencia (señalada por el artículo); la economía (dispuesta en la Exposición), contra la legalidad (que indica el artículo).

Entre eficacia y eficiencia no hay una divergencia absoluta, ambas tienden a un cumplimiento y desempeño óptimo en una actividad, sin embargo, la eficacia implica una "disposición a..." (cumplir de "alguna" manera con esa actividad), en tanto que la eficiencia, implica una conducta metódica y sistemática encaminada al desempeño

óptimo. La eficacia admite la improvisación como recurso para cumplir con los fines, la eficiencia supone que nada se deja a la casualidad y a la improvisación.

Por otra parte, respecto de la diferencia entre economía y legalidad hay una enorme distancia, una se refiere a aspectos materiales, o a la utilización racional de los recursos naturales y humanos con el propósito de cumplir un fin, en tanto que la segunda es uno de los principios del Estado de Derecho y supone que toda conducta y procedimiento debe estar regulado expresamente por la ley.

En el caso concreto, debe suponerse la prevalencia del texto normativo sobre el texto de la Exposición de Motivos.

A continuación se enlistan las conductas que constituyen las obligaciones de los servidores públicos y cuya violación o incumplimiento significa incurrir en responsabilidad administrativa, asimismo, se establece cuáles son los valores que encarnan dichas obligaciones, las conductas contrarias y los antivalores:

Conducta	Valor	Conducta contraria	Antivalor
I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado	EFICIENCIA	Abstenerse de cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado	INEFICIENCIA
...abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio	EFICIENCIA	Realizar cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio	INEFICIENCIA

... (abstenerse de cualquier acto u omisión) que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión

LEGALIDAD

Realizar cualquier acto u omisión) que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión

ILEGALIDAD

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia

LEGALIDAD

No formular, ni ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia

ILEGALIDAD

... Cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos

LEGALIDAD

No Cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos

ILEGALIDAD

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión ... para los fines a que están afectos.

HONRADEZ

No utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión ... para los fines a que están afectos

DESHONESTIDAD

... (utilizar) las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.

LEGALIDAD

LEALTAD

No utilizar las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos

ILEGALIDAD

DESLEALTAD

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

**EFICIENCIA
LEALTAD**

No custodiar, ni cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, no impida o evite el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

**INEFICIENCIA
DESLEALTAD**

V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este.

IMPARCIALIDAD

Observar mala conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con faltas de respeto y de diligencia, parcialidad y falta de rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este.

PARCIALIDAD

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

**IMPARCIALIDAD
LEGALIDAD**

No observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato e incurrir en agravios, desviación o abuso de autoridad

**PARCIALIDAD
ILEGALIDAD**

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

LEGALIDAD

No observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, e incumplir las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones

ILEGALIDAD

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presenten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

**EFICIENCIA
LEALTAD**

No comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presenten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

**INEFICIENCIA
DESLEALTAD**

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

LEGALIDAD

Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber sido cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones

ILEGALIDAD

<p>X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.</p>	<p>IMPARCIALIDAD LEGALIDAD</p>	<p>Disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.</p>	<p>PARCIALIDAD ILEGALIDAD</p>
<p>XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.</p>	<p>LEGALIDAD</p>	<p>Desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba</p>	<p>ILEGALIDAD</p>
<p>XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocultar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.</p>	<p>LEGALIDAD EFICIENCIA</p>	<p>Autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocultar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.</p>	<p>ILEGALIDAD INEFICIENCIA</p>

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

**LEGALIDAD
LEALTAD**

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

**ILEGALIDAD
DESLEALTAD**

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

**LEALTAD
EFICIENCIA**

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

**DESLEALTAD
INEFICIENCIA**

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión, para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física

**LEGALIDAD
HONRADEZ
IMPARCIALIDAD**

Durante el ejercicio de sus funciones solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión, para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física

**ILEGALIDAD
DESHONESTIDAD
PARCIALIDAD**

o moral cuyas actividades profesionales comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique interés en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión

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

**LEGALIDAD
HONRADEZ**

o moral cuyas actividades profesionales comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique interés en conflicto.

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

**ILEGALIDAD
DESHONESTIDAD**

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

LEGALIDAD
IMPARCIALIDAD

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

ILEGALIDAD
PARCIALIDAD

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley.

LEGALIDAD
HONESTIDAD

No presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley.

DESHONESTIDAD
ILEGALIDAD

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

EFICIENCIA
LEGALIDAD

No atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

INEFICIENCIA
ILEGALIDAD

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan.

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

LEGALIDAD
EFICIENCIA
IMPARCIALIDAD

EFICIENCIA

No supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; No denunciar ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan.

Abstenerse de proporcionar la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

ILEGALIDAD
INEFICIENCIA
PARCIALIDAD

INEFICIENCIA

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

LEGALIDAD

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

ILEGALIDAD

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate.

**LEGALIDAD
HONESTIDAD**

En ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate.

**ILEGALIDAD
DESHONESTIDAD**

Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

**HONESTIDAD
LEGALIDAD**

Celebrar pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

**DESHONESTIDAD
ILEGALIDAD**

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

LEGALIDAD

Abstenerse de cumplir con las demás obligaciones que imponen las leyes.

ILEGALIDAD

5. LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN SENTIDO SOCIOLÓGICO:

LA BUROCRACIA

En el primer capítulo se hizo mención a la visión formalista del derecho, en la cual lo más relevante es considerar y circunscribirse al estudio de las normas jurídicas previstas en los textos legales, y considerar su estudio fuera de toda relación axiológica y sociológica.

Se mencionó también que un trabajo como el que aquí se pretende efectuar tratará de trascender dicha visión por la importancia que significa para los juristas tratar de comprender el contexto social en el cual desarrollar su profesión o su actividad, y la constante revisión de los valores a los cuales se hace referencia en las normas jurídicas.

En el caso del estudio de los servidores públicos es evidente que su referencia "real" o social inmediata es la denominada "burocracia", de la cual se puede hacer referencia en dos sentidos, uno positivo y otro negativo.

El comportamiento de los "servidores públicos" no se puede comprender sino se comprende el contexto histórico-social que les da origen, en la actualidad, a las normas que tratan de regularlo: en el segundo capítulo se estudio brevemente parte de la historia de los controles para el comportamiento administrativo de los servidores públicos, en el presente, se hará referencia a los "aspectos reales" de dicho comportamiento, se insertará pues al comportamiento dentro de un proceso que parece ser común a todas las sociedades (al menos las industrializadas, o aquellas que siguen los modelos de industrialización y desarrollo planteados por las metrópolis), y que se ha denominado "proceso de burocratización".

5.1 DEFINICIÓN DE LA BUROCRACIA

La palabra "burocracia" ha tenido dos acepciones muy distintas, se usa en primer lugar para designar una forma de organización de la administración pública, y en este sentido, la definición será estrictamente descriptiva (esto es, sin ninguna carga valorativa). Por otra parte, se usa también en un sentido negativo o peyorativo, para describir una realidad que alude a la sobrepoblación o enorme crecimiento del aparato administrativo del Estado, acompañado de una creciente ineficiencia y complejidad de los trámites, en este caso se habla también del "proceso de burocratización".

Broom y Selznick retoman ambas acepciones y señalan sobre sintéticamente que "[en su connotación positiva] se le concibe como una forma racional de organizar actividades complejas."⁶³

En su sentido negativo los autores recurren al diccionario Webster:

"[es] un sistema de administración que se distingue por la constante lucha por aumentar las funciones y el poder, por la falta de iniciativa y flexibilidad, por la indiferencia hacia las necesidades humanas o a la opinión pública, y por una tendencia a delegar las decisiones a los superiores o a impedir la acción por medio de continuados trámites... el cuerpo de funcionarios que le dan efecto a un sistema así".⁶⁴

La mayor parte de los estudios sociológicos hacen referencia a la primera de las connotaciones, a una positiva en la cual se resaltan las características de una forma de administración (sobre todo pública, aunque eventualmente las formas de administración

⁶³BROOM, Leonard y SELZNICK, Philip, *Esenciales de sociología*, (trad. Manuel Gaxiola Gaxiola), Compañía Editorial Continental S.A., México, 1980, p. 256

⁶⁴Ibid. p. 255

"privada" se vean influidas por algunos de sus aspectos), que simplemente significa una evolución respecto de otras.

Uno de los desarrollos más notables respecto de la burocracia se debe a Max Weber, quien estudio sobre todo su connotación descriptiva (o positiva), y que trata de ubicarla estrictamente como producto de la evolución de las sociedades.

El surgimiento de la burocracia (en sus dos connotaciones, aunque preferentemente en la positiva) tiene una razón histórica, a medida que las sociedades se empiezan a volver más complejas* las formas de administración global -u organización formal- deben modificarse.

Por administración (global) debe entenderse, de acuerdo con Giner:

"El manejo rutinario de casos previsibles por parte del poder, que normalmente se solucionan por delegación de poder a ciertas instituciones."⁶⁵

Sin embargo, la administración u organización "formal" a la que aluden los psicólogos, es un producto relativamente reciente, en las sociedades denominadas "primitivas" no existía, porque las propias necesidades del grupo social no hacían necesaria su aparición, por ejemplo, Giner señala:

* Lo cual significa no sólo que el número de habitantes aumenta, sino también que las relaciones que se dan entre ellos se vuelven menos directas y la cantidad de roles que deben desempeñar los integrantes de la sociedad se multiplican, además los contactos con otros grupos sociales se vuelven más numerosos, aunque menos estrechos, y por lo tanto la posibilidad de recibir influencias o de influir sobre los demás grupos se vuelve más frecuente.

⁶⁵GINER, Salvador, Sociología, p. 155

"En las sociedades más simples, las organizaciones formales son innecesarias, pues los sistemas sociales de linajes, clases y tribus bastan a la organización económica, militar, política y religiosa de sus tareas y bastan también para el mantenimiento de su cohesión interna."⁶⁶

La palabra burocracia hace referencia también a otras realidades muy comunes de nuestra época contemporánea, no solamente es una forma de organización sino que también denota a la estructura que se formaliza a partir de esa manera de organizar al Estado, en este aspecto, Leandro Azuara Pérez, apoyándose en las ideas de Merton considera a la burocracia como una "estructura social formal", que debe entenderse en el contexto de la sociedad en general, y que tiene determinadas características.⁶⁷

En un sentido parecido Ovilla Mandujano opina:

"La burocracia es el aspecto ejecutivo del aparato estatal, en un lenguaje jurídico se le denomina servidores públicos, en otros lenguajes funcionarios del Estado o encargados del aparato estatal, de ahí que no olvidemos que existen diferentes tipos de burocracia, lo hay en el sector privado, en el sector social, en algunas instancias ideológicas del Estado y en la realización del discurso de la dominación de lo que se llama gobierno."⁶⁸

La definición de Ovilla está más relacionada con el aspecto político del fenómeno social de la burocracia, es decir, como una forma de poder y como un grupo que se crea a partir de la organización del Estado. Un grupo que no conforma una "clase

⁶⁶ GINER p. 155

⁶⁷ AZUARA PEREZ, Leandro, Sociología, Porrúa S.A., 1991, p. 233

⁶⁸ OVILLA MANDUJANO, Manuel, Teoría Política, p. 152

social" en el sentido marxista del término, pero sí, un grupo social más o menos definido y determinado (con características similares, roles y pautas de conducta comunes).

Para enriquecer la visión sobre la burocracia, Ovilla señala que ésta es "el gobierno de los empleados", es decir, un método de gobierno, es también un sistema de administración racional e incluso un tipo específico de sociedad (grupo social), concluye:

"La burocracia es una instancia del ejercicio del poder político, instancia donde se implementa un determinado modelo de dominación"⁶⁹

Reuniendo los elementos anteriores y con el fin de poder utilizar una definición que sea funcional para el contexto de este trabajo, se considerará como burocracia:

- En un sentido descriptivo, la forma racional de organización de las actividades complejas de un Estado.
- De manera correlativa se considerará como burocracia a la estructura social formal que está encargada de llevar a cabo la organización racional de las actividades complejas del Estado, .
- El grupo social que se forma a partir de la organización racional de las actividades del Estado, y
- Las estructuras de la sociedad (pertenecientes al ámbito privado) que adoptan los rasgos de racionalidad administrativa del Estado.

⁶⁹ OVILLA, p. 155

Interesan en el presente estudio sobre todo las dos primeras consideraciones.

5.2. LA BUROCRACIA EN SU CONNOTACIÓN DESCRIPTIVA Y SUS FUNCIONES

Se mencionó en el inciso anterior de que existen dos connotaciones acerca de la burocracia, va a considerarse en primer lugar la positiva o descriptiva, es decir aquella que alude a su importancia dentro de las sociedades contemporáneas y a la descripciones de las funciones que realiza en ellas.

Max Weber, teórico al cual en menor o mayor grado siguen quienes escriben sobre burocracia, describe a esta como parte de un orden racional que representa el grado más avanzado de dominación (hasta la fecha). Para Weber hay tres conceptos muy ligados entre sí: poder, dominación y disciplina:

"Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas; por disciplina debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática."⁷⁰

Explica Weber que el término de "dominación" es más preciso que el de poder, ya que éste último encierra todas las posibilidades en las cuales un sujeto es capaz de imponer su voluntad sobre otro, y por tanto, se liga también a las cualidades del sujeto

⁷⁰ WEBER, Max, Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, (trads. José Medina Echavarría et al.), Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1983, p. 43

activo. Por otra parte, cuando se habla de una situación de "dominación" se hace referencia de alguien que está mandando sobre otro, y aunque no está unida incondicionalmente a la existencia de un cuadro administrativo o de una asociación, normalmente si hay ese vínculo.⁷¹

Esta aclaración vale en el sentido de que algunos modelos de dominación implican la existencia de "situaciones de dominación" sin que existan cuadros administrativos - como en la actualidad, o de la forma en que organizan los actuales- ni tampoco se sirve del medio económico (tal y como sucede en los análisis marxistas sobre la sociedad).

El concepto de Weber acerca de "cuadro administrativo" es bastante amplio, lo explica de la siguiente forma:

"[es] la probabilidad, en la que se puede confiar, de que se dará una actividad dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos, por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera." Este cuadro administrativo puede estar ligado a la obediencia de su señor (o señores) por la costumbre, de un modo puramente afectivo, por intereses materiales y racionales o por motivos ideales (con arreglo a valores)."⁷²

La naturaleza de los motivos determina en gran medida el tipo de dominación que se establece. Según Weber los tipos "puros" * de dominación son:

⁷¹ Idem.

⁷² Ibid. p. 170.

* * Weber aclara que en la mayoría de las ocasiones los modelos de dominación no se dan "puros", sino que en la realidad las sociedades presentan elementos de uno u otro.

- a) Dominación tradicional
- b) Dominación carismática, y
- c) Dominación legal con administración burocrática.

El modelo tradicional según Weber descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde tiempos lejanos a la sociedad, y por tanto, en la creencia en la legitimidad de quienes señala dicha tradición (su dominación está legitimada por lo que señala la tradición). La asociación de dominación se establece como de "piedad", el soberano no es un "superior", sino un señor Personal, y el cuadro administrativo no se compone por "funcionarios", sino por "servidores" y los dominados no son "miembros" de la asociación, sino "compañeros tradicionales o súbditos". Las relaciones entre soberano y miembros de su cuadro administrativo se establecen por "fidelidad personal". Los mandatos se dan a través de la fuerza de la tradición o por parte del arbitrio del señor, a quien la misma tradición le fija un ámbito determinado.

Una de las características de este modo de dominación es que el "señor" otorga su "favor" por medio de inclinaciones o antipatías personales, la fuente de su arbitrio son o los regalos, o principios de equidad y justicia (pero nunca principios formales).⁷³

Para comprender a la dominación carismática un concepto esencial es el de "carisma", por esto se entiende la cualidad que pasa por extraordinaria de una personalidad, por cuya razón se considera que el sujeto que la posee tiene fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas, y en consecuencia actúa como jefe, caudillo, gufa o Líder.⁷⁴

⁷³ WEBER pp 180-181

⁷⁴ Ibid. p. 193.

Dos elementos connota el concepto de "carisma" o el adjetivo de "carismático", y son el origen divino o extraterreno de las facultades de los jefes o sujetos carismáticos; y lo extraordinario de sus facultades, que derivan directamente de su origen.

Weber señala que la dominación carismática tiene las más diversas manifestaciones desde la antigüedad, los guías religiosos, los caudillos de los pueblos, los dirigentes conquistadores, etc. Todos aquellos líderes cuyos seguidores son capaces de realizar las tareas más variadas con el fin de cumplir la voluntad de aquéllos. En este caso la dominación se basa primordialmente en el carisma del dirigente y por tanto se opone a las otras dos formas de dominación, tanto a la tradicional como a la racional-burocrática, en el sentido de que su procedencia es extraordinaria y que el reconocimiento por parte de los seguidores supone al mismo tiempo la creación de un "deber" por parte de los mismos.

Finalmente está la dominación legal con administración burocrática, que se supone el ideal en las sociedades contemporáneas, y que tiene las siguientes características:

- "1. Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de
2. Una competencia, que significa:
 - a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,
 - b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y
 - c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente administrables y el supuesto previo de su aplicación."

3. El principio de jerarquía administrativa, o sea la ordenación de autoridades fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las autoridades superiores por parte de las inferiores.⁷⁵

Se reitera que en este último sentido el modelo de dominación legal racional con administración burocrática constituye el estadio más avanzado en las sociedades contemporáneas, democráticas y liberales, porque en ellas la organización del estado se encuentra sometida a normas jurídicas, a reglas bien determinadas que no dependen de la irracionalidad de la tradición, ni al capricho o voluntad de los líderes carismáticos, sino que hay la posibilidad de que sean previsibles.

En todo Estado de Derecho la actividad de los burócratas se encuentra estrictamente regulada y limitada por las normas jurídicas, y hay certidumbre, tanto por parte de la población, como por parte de los funcionarios y burócratas de las consecuencias que puede tener su conducta.

En el último de los puntos expresados por Weber se encuentra parte de la fundamentación sociológica (de acuerdo con la tipología del propio Weber) del control administrativo: la existencia de instancias y procesos que tiene como objetivo el garantizar el cumplimiento de la función burocrática y en su caso, proteger y garantizar el derecho de queja que tienen los integrantes de la burocracia menor respecto de sus superiores.

Los rasgos estructurales de la burocracia según Giner son:

a) unas zonas fijas y oficiales de jurisdicción para los miembros de las instituciones burocráticas,

⁷⁵ Ibid. p. 174.

- b) un sistema graduado y jerárquico de autoridad centralizada,
- c) un sistema central de registros, d) un conjunto de capacidades o pericia administrativa,
- e) una actividad del empleado que se considera oficial y que está enteramente separado de su vida privada,
- f) unos reglamentos generales y sistemáticos que definen rígidamente el procedimiento a seguir ante cada caso.⁷⁶

La burocracia es parte integrante de la división general del trabajo en la sociedad, por eso su evolución está ligada estrechamente a la del sistema económico, la racionalización del trabajo va de la mano con la burocratización de las entidades políticas y de la propiedad pública y privada.⁷⁷

Tal y como mencioné al principio de la presente sección, la categoría de burocracia (en su sentido positivo), no es una categoría que corresponda totalmente con la realidad social, aunque sí sirve como categoría de análisis a partir de la cual se puede analizar la realidad y descubrir las peculiaridades que tiene la institución en las sociedades concretas.

Menciona Nicos Mouzelis:

"El tipo ideal de burocracia es una construcción conceptual realizada a partir de ciertos elementos empíricos, que se agrupan lógicamente en una forma precisa y consistente; pero en una forma que, en su pureza ideal, no se encuentra nunca en la realidad [...] las características [de la burocracia], a pesar de encontrarse en cierto modo transformadas o exageradas, se

⁷⁶ GINER, op. cit. p. 156

⁷⁷ Idem

corresponden siempre en mayor o menor grado con los rasgos concretos de las organizaciones existentes."⁷⁸

Entre las características que establece Mouzelis como generales a la burocracia se encuentran:

- Alto grado de especialización;
- Estructura jerárquica de autoridad, con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad;
- Reclutamiento del personal basado en la capacidad y conocimiento técnico;
- Clara diferenciación entre la renta y fortuna privada y oficiales de los miembros.⁷⁹

Es obvio que entre la caracterización que hace Mouzelis y la de Weber hay muchas coincidencias, puesto que el primero parte de lo hecho por Weber, aunque está conciente de las limitaciones que supone el enfoque weberiano al momento de ser abordado empíricamente.

Por lo pronto, debo reiterar que en el sentido positivo o descriptivo, la burocracia supone a la organización contemporánea del aparato de Estado y a una forma de dominación que trata de racionalizar el acceso e integración del cuerpo administrativo de las tareas de gobierno. En el siguiente inciso haré referencia a las connotaciones negativas que puede tener el término.

⁷⁸ MOUZELIS, Nicos P. *Organización y Burocracia*, Barcelona, Ediciones Península, 1991, p. 46

⁷⁹ *Ibid.* p. 47.

5.3 LA BUROCRACIA EN SU CONNOTACIÓN NEGATIVA

La opinión de Giner acerca de la burocracia y del fenómeno de burocratización de las sociedades contemporáneas, es hasta cierto punto ambivalente, como sociólogo reconoce algunos de los problemas que se han generado a causa de ella, pero también considera que son más las ventajas obtenidas del mismo:

"La burocracia lleva consigo incontables disfunciones -nepotismo, soborno, injusticias administrativas, lentitud ocasional del procedimiento-, pero su avance ha potenciado la eficiencia y radio de acción de los grupos secundarios que la utilizan."⁸⁰

Es de aclarar que estas connotaciones del término burocracia son las que habitualmente tiene el ciudadano medio acerca del mismo (a diferencia de la connotación "positiva" o descriptiva que es común entre los investigadores sociales).

"A su vez el control social burocrático ha creado numerosos problemas poco estudiados aún por la sociología, como son las consecuencias de la fácil y total movilización militar, el enorme poder de la policía política en los estados totalitarios -precisamente los más burocratizados- y la vulnerabilidad de las comunidades -primarias y territoriales- ante la fuerza de las organizaciones formales, manipuladas por un gobierno poderoso y lejano."⁸¹

Tres son las ideas principales que desarrollaré acerca de la burocracia en sentido negativo, una de ellas expuesta por el doctor Manuel Ovilla, quien en la connotación negativa de la burocracia menciona la existencia y desarrollo de una organización de

⁸⁰ GINER, op. cit. 157

⁸¹ Idem.

poder dentro del poder mismo, es decir, un grupo (con características que no son homogéneas en su totalidad) que forma parte de la administración pública (de la estructura administrativa) que detenta determinados cotos (o focos) de poder que se escapan o pueden escapar de la racionalidad y legalidad del sistema:

La segunda de las ideas, corresponde a la burocracia como el desorden dentro de la organización formal, y que el ensayista español Jesús M de Miguel denomina el gobierno del desorden o el mito de la sociedad organizada:

"Con el mito de la sociedad organizada se cree a pie juntillas que estamos construyendo una sociedad cada vez más perfecta, más eficiente, pluralista, creadora de más bienestar y democrática. Y que todo ello se debe a una mayor dosis de racionalidad, programación, economía, perfecta gestión y administración, planificación y utilización lógica de recursos, flexibilidad empresarial, mercado abierto, amén del desarrollo de las novísimas tecnologías."⁴²

La reflexión del ensayista español (quien a su vez retoma algunos de los elementos expresados por el analista Alejandro Nieto sobre "la organización del desgobierno o el sistema organizado de desgobierno"), se basa en la observación de que en algunas de las sociedades contemporáneas la racionalidad y tecnificación ha conducido solamente a una relación (en lugar de lo contrario) tanto de los sistemas de control administrativo, como de las conductas de quienes operan en los niveles de administración.

⁴² MIGUEL, Jesús M. de. El mito de la sociedad organizada, Barcelona, Ediciones Península, 1990. p. 12

Las razones para que exista el desorden en la aparente estructura legal y racional de algunas de las sociedades contemporáneas se debe primordialmente a una falta de control (y en cierta medida de desconocimiento y ausencia de estudios serios) de las auténticas relaciones de poder que se establecen en los altos niveles de la administración.

Anota De Miguel apoyándose en Nieto:

"Una explicación del desgobierno es lo que Alejandro Nieto denomina la usurpación clandestina del poder por parte de la burocracia. Se observa que la burocracia no se limita a aplicar las órdenes establecidas por el poder ejecutivo (los ministros/as, por ejemplo), sino que interviene en la toma de decisiones, y además en su ejecución, con lo que funciona realmente como un poder semiautónomo."⁸³

En el fondo de toda la organización del desgobierno, se encuentra, según De Miguel la legitimación de un sistema estructurado de desigualdades sociales, toda vez que finalmente la desorganización de la sociedad tiene como propósito fundamental el mantener un estado de cosas (y de privilegios) en un sistema social.

Otro de los autores que aborda el fenómeno de la burocracia y de la burocratización en su aspecto negativo es el alemán Tilman Evers, quien considera que dichas características son elementos muy recurrentes en las sociedades de capitalismo tardío o como el las denomina "Estados de la periferia capitalista". Para Evers la burocratización es un fenómeno que afecta directamente al funcionamiento del aparato estatal, y sus características primordiales son:

- Hipertrofia del aparato burocrático.

⁸³ Ibid. p. 29.

- Contradicción, discontinuidad, falta de coordinación y de sentido práctico de la acción estatal.
- Incompetencia, corrupción, nepotismo, demagogia como rasgo recurrente de los funcionarios públicos.⁸⁴

Es obvio que interesan para fines de este trabajo las características señaladas en los puntos 1 y 3 de lo expresado por Tilman Evers, y que forman parte de la caracterización negativa de la burocracia.

5.3.1 SERVIDORES PÚBLICOS Y BUROCRACIA

Tal y como veremos en el próximo capítulo, el concepto de servidor público es esencialmente un concepto jurídico-formal, es decir, elaborado y derivado del marco jurídico nacional, y es una continuación lógica del concepto de "funcionario público", utilizado anteriormente en la propia legislación; sin embargo, dado el cambio ideológico y discursivo efectuado a partir de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, se deja de utilizar "funcionario" y se transforma por "servidor", lo cual supone la intención de una mayor conciencia hacia la responsabilidad, tareas y funciones de servicio que debe tener quien se integra en el aparato administrativo del órgano de gobierno.

La evolución y las diferencias concretas entre uno y otro (servidor o funcionario), serán motivo de análisis del próximo capítulo.

De una manera muy simplificada podemos expresar que ambos conceptos son equivalentes en dos planos distintos: el concepto de "servidor/funcionario-público" es

⁸⁴ EVERS, Tilman. El Estado en la periferia capitalista, México, Siglo XXI, 1981, p. 8.

propio del ámbito jurídico, en tanto que el concepto de "burocracia" (burócrata y burocratización) son términos que suponen el análisis sociológico.

Las diferencias, además de los planos distintos en los cuales se ubican los dos grupos de conceptos, se deben además de que en el caso de "servidor/funcionario-público", en apariencia no existe la ambivalencia que tiene el concepto de burocracia y burócrata, el sentido en que se utiliza es unívoco: "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal" (Art. 108 de la Constitución general), pero no alude a un sentido negativo de procesos desestructurantes o de actuaciones adversas en contra de la administración que puedan efectuar sus integrantes.

Sin embargo, la legislación creada ex profeso para regular la conducta de los servidores públicos, anota en sí misma la potencialidad de conductas ilícitas.

En virtud de que son conceptos equivalentes en dos planos distintos: formal-normativo (en el caso de servidores/funcionarios) y real-social (burocracia y derivados), en el análisis de los capítulos finales se partirá de dicho principio: al hablar de servidores y conductas ilícitas de funcionarios o de conductas que impliquen responsabilidad, estaremos haciendo alusión, en el plano real-sociológico a las características negativas de la burocracia como instancia y modelo de dominación.

6. NATURALEZA SOCIOLOGICA DE LAS CONDUCTAS QUE IMPLICAN LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el capítulo anterior se hizo un breve análisis de la concepción sociológica que tiene la burocracia. Se citaron las dos grandes tendencias o concepciones que hay en torno de ella: considerada desde un punto de vista positivo o descriptivo, en el cual simplemente se describen las funciones que cumple la burocracia en el ámbito del Estado moderno, la relación que puede tener con el sostenimiento del Estado de Derecho y la importancia que tiene también en las sociedades contemporáneas.

Dicho sentido descriptivo, en apariencia es objetivo, porque no contiene ningún tipo de valoración; sin embargo, al referirse solamente a la función de la burocracia como un elemento necesario e indispensable para la existencia de la sociedad contemporánea, y cuyas características favorecen al mismo tiempo la permanencia de dicha sociedad, se convierte en un elemento de valoración positiva.

En el sentido negativo se menciona los aspectos negativos que han sido estudiados por algunos teóricos y que pueden considerarse en dos niveles:

a) Las conductas individuales realizadas por los burócratas y que constituyen una violación a las normas y valores que rigen su actividad; y

b) La suma de conductas y la repercusión que tienen sobre la estructura del Estado y la estructura de la sociedad en general.

En el primero de los niveles nos podemos referir válidamente a los principios y valores que son violados por los servidores públicos, tal y como se analizó en el capítulo IV; mientras que en el segundo caso, haremos referencia a una teoría de la sociología

criminal, y que se refiere a un tipo de conductas antisociales en el cual se encuadran algunas de las conductas que cometen los servidores públicos.

6.1 LAS CONDUCTAS DE CUELLO BLANCO

En capítulos anteriores hicimos mención a que las conductas de los servidores públicos que se separan del marco de valores que establece la legislación nacional, y se hizo una relación de las conductas concretas que se encuentran descritas en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Sin embargo, la descripción hecha todavía es parcial, aunque enlaza la parte axiológica (los valores sociales que se encuentran protegidos en la norma jurídica) con la parte sociológica, concretamente la descripción de la burocracia en el aspecto negativo, todavía no hacen referencia al impacto que tienen dichas conductas (en su totalidad estadística) sobre la estructura, y en su caso, el equilibrio de la sociedad.

Para esto último, debemos hacer referencia a las conductas o "delitos de cuello blanco". En primer lugar, se entiende por "conducta antisocial":

"Todo aquel comportamiento humano que va contra el bien común (aquí me refiero a un concepto del bien común en su estricta aceptación tomista, es decir, aquel que siendo bien de cada uno de los miembros de la comunidad es al mismo tiempo bien de todos)"⁸³

Esta definición, es propia de la criminología, concretamente de una de sus vertientes sociológicas, ya que la referencia inmediata de la definición es social y no de

⁸³RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Criminología, México, Porrúa, 1990, p. 21

otro tipo. Además, es particularmente útil porque trasciende al ámbito jurídico-formal, sin dejar de hacer referencia al mismo.

En lugar de hablar de delito, se habla entonces de conducta antisocial, en lugar de hablar de delincuencia (como suma de todas las conductas cometidas en un tiempo y lugar determinados, y que violan concretamente las disposiciones de la ley penal), se habla de "antisocialidad" o de "criminalidad".

En el caso de las conductas que nos ocupan, no podemos hablar de "delincuencia", es decir, no podemos suponer que todas las conductas en su aspecto negativo y que constituyen la "burocratización" como tendencia y vicio de la sociedad forman parte de la "delincuencia", ya que al ser ésta un concepto legal-formal, si las conductas no se encuentran descritas concretamente por la norma penal, sino por una ley de carácter administrativo, deja de ser considerada la conducta como "delincuencia".

Y en realidad, en muchos de los casos de las conductas cometidas por los servidores públicos, no hablamos de "delitos" en sentido estricto (porque no están descritas las conductas por el tipo penal), pero si estamos en presencia de conductas que son lesivas contra la sociedad, es decir, estamos en presencia de conductas "antisociales".

La manera en que las conductas negativas de la burocracia inciden sobre la estructura de la sociedad, al estar en contra de valores y principios que son indispensables para el mantenimiento de la estructura social, dan consistencia a su naturaleza de conductas "antisociales".

Es decir, basta con hacer referencia a los valores que agrede la burocracia (en su sentido o connotación negativa) para considerar su naturaleza "antisocial".

Pero ¿a qué tipo de "antisocialidad" nos referimos?, aunque es obvio que se está en contra de valores e intereses sociales, la mecánica propia de las conductas antisociales cometidas por los burócratas (servidores públicos) tiene ciertas particularidades.

Estamos en presencia de lo que en sociología criminal se conoce como "delitos de cuello blanco":

"Sutherland define a los delitos de cuello blanco, como aquellos cometidos por una persona respetable, de elevada condición social, en el ejercicio de su profesión."⁸⁶

El análisis que se hace de la definición de Sutherland se establecen los siguientes elementos:

- a) Se trata de un delito,
- b) Cometido por una persona respetable
- c) De elevada condición social
- d) En el ejercicio de su ocupación

Una de las principales objeciones hechas a la teoría de Sutherland, es que se apoya en el concepto de "delito", es decir, de conducta definida expresamente por la legislación penal. Sin embargo, el propio Sutherland amplía su definición y considera también a

"Conductas sancionadas generalmente con un procedimiento y pena de tipo administrativo, que en la concepción tradicional se asemejan más a una falta o contravención que a un delito"⁸⁷

⁸⁶ MARCO DEL PONT, Luis. Manual de Criminología, México, Ed. Porrúa, 1986, p. 164

⁸⁷ Idem.

El concepto de delito de "cuello blanco" fue pensado como una contraposición a los delitos de "cuello azul", es decir aquellos que eran cometidos por los obreros o los miembros de la clase proletaria y que sí eran castigados, perseguidos y repudiados socialmente. Una de las características que señalan principalmente los autores, es que quienes cometen "delitos de cuello blanco" tienen una mayor probabilidad de eludir la acción de la justicia por la posición económica privilegiada, además de que se tiene mayor consideración hacia los sujetos activos, se consideran delitos "de inteligencia" y por lo general las penas son menores que las impuestas a quienes cometen "delitos de cuello azul".

Para poder utilizar el concepto de "delitos de cuello blanco" en el caso de las conductas antisociales cometidas por los burócratas (en el ejercicio de sus funciones), es necesario hacer los siguientes "ajustes" a los elementos de la definición de Sutherland:

Delitos de cuello blanco

- a) Se trata de un delito,
- b) Cometido por una persona respetable
- c) De elevada condición social
- d) En el ejercicio de su ocupación

Delitos de c. b. cometidos por burócratas

- a) Son delitos o conductas antisociales
- b) Cometidos por burócratas en virtud de su posición, cargo o función
- c) Sin importar su posición jerárquica
- d) En el ejercicio de su actividad

A estas características propuestas por Sutherland se les suele agregar otras, sin embargo, por lo pronto se analizarán éstas que se consideran "básicas".

Si partimos de la aclaración que hace Sutherland a su definición, no es necesario aclarar que se trata de delitos o conductas antisociales, sin embargo, dada la tendencia a restringir el significado del concepto de delito, es necesario señalar esa extensión: son

conductas que no solamente se encuentran descritas en el Código Penal, sino que también están descritas en leyes administrativas. Por tal motivo, quizá lo idóneo sería hablar de "conductas antisociales de cuello blanco".

De igual forma, el sujeto activo cumple una función esencial en la definición y distinción de delito de "cuello blanco"; si en el primer caso, este delito se distingue del delito de "cuello azul" por la procedencia de su sujeto activo, en el caso de las conductas de cuello blanco de los burócratas, la calidad del sujeto es también esencial, lo cual está unido a la cuarta característica: "cometido en el ejercicio de su actividad".

El hecho es que además de conducta antisocial cometida por burócrata, se requiere que haya sido cometida en el ejercicio de su actividad profesional (o laboral), ya que los burócratas pueden cometer también conductas antisociales o de plano delitos comunes fuera de su actividad. Entonces estamos en presencia de conductas antisociales cometidas por un sujeto de características específicas y cometidas en virtud de su posición o cargo que desempeña. Este requisito se manifiesta como una condición sine qua non para la comisión de la conducta, ya que de no efectuar la conducta antisocial en virtud de su cargo o actividad desempeñada, no se puede considerar como "delito de cuello blanco".

Se establece como condición de que no importa la condición jerárquica del burócrata, a diferencia de que en el caso de los delitos "de cuello blanco" tradicionales, interesa la condición social del agente (debe ser "elevada"). La diferencia radica en que el burócrata de una u otra forma, tal y como se describió en el capítulo correspondiente, detenta una porción de poder, aunque sea mínima, y es en razón de dicha porción, que comete el acto antisocial.

Otros autores, como Manuel López-Rey, prefieren la denominación de "criminalidad por abuso de poder" o por "abuso criminal de poder", sin embargo, su uso puede ser aún más difícil que el de "delitos de cuello blanco", ya que abarca una serie de conductas muy variadas, además de que el concepto de poder no es muy bien definido, así, López-Rey, señala:

"Generalmente, el término se usa en conexión con la prosecución de fine, afanes, planes y aun deseos unas veces legales, más raramente legítimos, y en no pocos casos expresión de una emoción, necesidad o sentimiento. En estos últimos supuestos podría alegarse que la criminalidad común es también expresión de poder, pero el que nos interesa aquí, y que se diferencia de aquél es el inherente a una institución, organización, asociación o entidad pública o privada que dispone de otros medios que los que suele manejar la persona aisladamente considerada."¹¹

La dificultad que se plantea al utilizar el concepto de criminalidad por abuso de poder o uso criminal de poder, términos que emplea López-Rey, se deriva de la cantidad de conductas que se pueden englobar en dicho concepto, a pesar de que en primera instancia, podría considerarse que el uso del elemento "poder" dentro de la definición podría ser mejor, debido a la cercanía que tiene con el fenómeno que nos ocupa (la burocracia, que en una de sus connotaciones en el aspecto negativo, emplea la idea de poder).

López-Rey utiliza una idea de poder cuyo contenido es muy sociológico:

"Poder es la capacidad, habilidad, energía o fuerza para hacer o no hacer, provocar o prevenir algo que se estima beneficiosos o no. En tal amplio sentido, es una

¹¹ LOPEZ-REY, Manuel, *Criminalidad y abuso de poder*, Madrid, 1983, p. 34

calidad o condición que se da no sólo en los humanos. Sociopolíticamente, ha de entenderse por tal la facultad de imponer la propia voluntad sobre personas, grupos, instituciones y organizaciones, en ocasiones a nivel internacional, a fin de que éstos hagan o se abstengan de algo o acepten directa o indirectamente lo que en principio se hallaban dispuestos a rechazar."⁸⁹

Las conductas que considera López-Rey dentro de la criminalidad por abuso de poder se encuentran desde los delitos eminentemente económicos efectuados por las grandes empresas, nacionales o internacionales, que usan su poder económico de manera abusiva con el fin de realizar prácticas desleales de comercio (y que perjudican globalmente a toda la economía de un país), o adulteran alimentos procesados para obtener una ganancia mayor; hasta delitos de otros tipo, como el genocidio, el etnocidio, la violación deliberada de los derechos humanos, las ejecuciones arbitrarias, etc.

Debido a las connotaciones ideológicas que López-Rey da a su concepto de criminalidad por abuso de poder, y a la gran variedad de conductas que pueden ser incluidas en él, resulta más cómodo y apropiado utilizar la definición de Sutherland tal y como fue "ajustada" para caracterizarla a las conductas que nos ocupan: "conductas de cuello blanco cometidas por burócratas en el ejercicio de sus funciones".

Si bien la descripción (más que definición) resulta un tanto larga, sirve para caracterizar también a las peculiaridades que tienen: son conductas que se encuentra previstas en dos tipos de ordenamientos: las graves en el código penal; las que no son tan graves en una ley administrativa.

⁸⁹ Ibid. p. 41

Esto nos lleva a cuatro características más de los delitos de cuello blanco que anota Marcó del Pont:

a) Son conductas que no se pueden explicar por la pobreza, mala habitación o carencia de recreación, ni por la poca inteligencia o inestabilidad de sus agentes, tal y como se hace con los delitos "de cuello azul" o convencionales. En el caso de las conductas cometidas por los servidores públicos, tampoco se puede situar siempre su origen en las carencias económicas, aunque hay niveles de la burocracia que se acercan a los niveles de supervivencia de las clases proletarias (sobre todo en los países subdesarrollados).

b) Hay una gran indiferencia del público respecto de los daños que ocasionan las conductas a la sociedad. En el caso de las conductas de los burócratas, es de advertir que la reacción social se sitúa en el plano informal, en la mala reputación y concepto que comúnmente se tiene acerca de los burócratas, pero esa reacción inmediata no tiene una manifestación más consistente como en el caso de otras conductas antisociales.

c) Anota Marcó del Pont, que las penas de los delitos de cuello blanco consisten simplemente en multas u otras sanciones administrativas, lo cual es cierto en el caso de las faltas administrativas, cuyas sanciones, de acuerdo con la ley de responsabilidades consiste en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal.

d) La impunidad que gozan sus agentes. En este caso, la impunidad es relativa y está directamente en proporción de la calidad que tengan los controles administrativos y de la política de contraloría que se aplique.⁹⁰

⁹⁰ Cf. MARCO DEL PONT, Luis y NADELSTICHER, Abraham. Delitos de cuello blanco y reacción social, México, INACIPE, 1981, pp. 20 y 21

6.2 EL DERECHO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Una de las ideas que se anotaron en el inciso anterior es la distinción entre conducta antisocial y delito, la cual resulta importante porque: "toda conducta antisocial es delito, pero no todo delito es una conducta antisocial", es decir, el espectro de conductas consideradas por el concepto de conducta antisocial es más amplio que el de "delito".

Siguiendo con esta línea de pensamiento, se puede manifestar que las conductas que cometen los servidores públicos y que lesionan al bien común y a la estructura de la sociedad, se encuentran previstas tanto en el Código Penal, como delitos cometidos por los servidores públicos; y en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y en otras disposiciones de carácter administrativo, y no se consideran en sentido restringido como delitos, pero si son "conductas antisociales", en el sentido amplio.

A esta distinción formal (son delitos cometidos por los servidores públicos los que están descritos en el capítulo correspondiente del Código Penal, y son faltas administrativas, las que describen las leyes administrativas correspondientes), le sigue una diferencia en cuanto a la sanción que disponen unas y otras: en la ley penal se dispone principalmente la pena privativa de libertad y la sanción económica, en tanto que en las leyes administrativas se disponen otro tipo de sanciones, que podrían calificarse como "menos graves".

En un sentido sociológico el tratamiento diferenciado que merecen las conductas de los servidores públicos en uno y otro ordenamiento solamente refleja el carácter de "antisocialidad privilegiada", ya que hasta el momento no se ha hecho un estudio serio sobre el impacto negativo que tienen las conductas antisociales de los burócratas en la estructura de la sociedad, en la economía y en el equilibrio del poder.

Sin embargo, no es momento de exigir que las conductas antisociales cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y que están reguladas por las leyes administrativas, se conviertan en normas penales (con todas las consecuencias que tiene aún en la forma de sancionar). Antes debe efectuarse un estudio cuidadoso de las condiciones que generan la existencia de ese tipo de conductas. Esto con el propósito de reflexionar acerca de la posibilidad de utilizar otros mecanismos de control distintos a los tradicionales de aumento de penalidad (que trae a veces implícita la impunidad).

En un sentido sociológico, la existencia de esa doble normatividad respecto de las conductas antisociales cometidas por los servidores públicos refuerza la idea de que efectivamente, dichas conductas pueden encuadrarse dentro de los "delitos de cuello blanco", con las aclaraciones hechas en el inciso anterior.

7. BREVE ANÁLISIS DOGMÁTICO-PENAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las conductas que los servidores públicos pueden cometer desviándose tanto de las expectativas que la sociedad y el estado tienen de ellos se encuentran consignadas tanto en la Legislación penal, como en la legislación administrativa correspondiente. En el primero de los casos, estamos en presencia de conductas que son consideradas estrictamente como delitos; en el segundo de los casos, estamos en presencia de lo que se consideran como faltas administrativas.

De una manera extensa, se puede considerar que las dos formas de conductas, contenidas en las legislaciones administrativas y penal, son conductas antisociales, en el sentido de que ambas atentan en contra del bien común.

Por otra parte, también ambas están en contra de la estructura del Estado de Derecho, puesto que significan una transgresión a los límites que la ley impone a la actuación de los servidores públicos.

En el presente capítulo se hará una breve exposición de las conductas cometidas por los servidores públicos, que se encuentran recogidas en el Código Penal y por lo tanto se consideran como delitos.

En el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia Federal, considera las conductas ilícitas de los servidores públicos en dos partes: en el Título Décimo, denominado "Delitos cometidos por servidores públicos", que consta de trece capítulos, del artículo 212 al 224. Y en el Capítulo I del Título Décimo primero "delitos cometidos contra la administración de justicia", que consta del artículo 225.

El título Décimo describe once tipos básicos:

- Ejercicio indebido de servicio público, que contiene cinco hipótesis distintas.
- Abuso de autoridad, que contiene doce hipótesis.
- Coalición de servidores públicos, hipótesis única.
- Uso indebido de atribuciones y facultades, seis hipótesis.
- Concusión, hipótesis única.
- Intimidación, dos hipótesis.
- Ejercicio abusivo de funciones, dos hipótesis.
- Tráfico de influencia, tres hipótesis.
- Cohecho, tres hipótesis.
- Peculado, cuatro hipótesis.
- Enriquecimiento ilícito, dos hipótesis.

Lo cual da un total de once tipos básicos y 41 hipótesis distintas.

Las penalidades son de tres tipos, y se aplican acumulativamente: prisión, multa (días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, vigente al día en que comete el ilícito) y destitución e inhabilitación para desempeñar un cargo, puesto o comisión; van, en su límite mínimo de prisión de tres meses a dos años, multa de 30 a 300 días de salario mínimo diario vigente, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años.

Y en su rango superior de: 2 a 14 años de prisión; multa de 300 a 500 días de salario mínimo diario vigente en el DF, y destitución e inhabilitación por un período de 2 a 14 años, para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos.

Las penalidades son variables en cada uno de los tipos y sus distintas hipótesis, dependiendo del monto del daño ocasionado, pero principalmente, del beneficio económico ilícito obtenido por el servidor público culpable de la conducta delictuosa.

En la primera parte del Título Décimo al que hacemos referencia, se dedica para definir lo que debe considerarse como "servidor público", y que en forma general coincide con lo establecido en el artículo 108 Constitucional, y en la parte correspondiente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Título Décimo

Delitos cometidos por servidores públicos

Artículo 212. Para los efectos de este capítulo y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizados, empresas asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

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

Artículo 213. Para la individualización de las sanciones previstas en este título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de

funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Artículo 213 BIS. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución o inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Además de la definición primaria de "servidor público" que está prevista en el artículo 212, en los artículos 213 y 213 bis se establecen una serie de reglas generales de aplicación para todo el Título Décimo. En el caso concreto, la diferencia real que se da en los distintos niveles jerárquicos de la burocracia, por ejemplo entre un trabajador de base y otro de confianza (sociológicamente se supone que el trabajador de base tiene una percepción salarial menor que uno de confianza; y además hay una diferencia de preparación -generalmente- académica o educativa en general, que puede suponer además la existencia de una mayor robustecimiento de los frenos éticos para no cometer las conductas antisociales).

Finalmente en el artículo 213 bis, se indican una hipótesis general con el fin de agravar la penalidad por la comisión de las conductas antisociales descritas en los diferentes tipos relacionados. Concretamente si los servidores públicos son miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria; lo anterior se entiende por la importancia de la materia que es objeto de protección de tales funcionarios.

Capítulo II

Ejercicio indebido de servicio público

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público el servidor público que:

I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;

II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;

III. Teniendo conocimiento por su razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;

IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, ocultar, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

V. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a

trescientas veces de el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Al infractor de las fracciones III, IV, o V, se le impondrán de dos años a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometer el delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Respecto de este tipo, comenta el doctor Raúl Carranca y Rivas que para entrar en posesión legítima al ejercicio legal de un empleo, cargo o comisión de carácter público, se requiere que a) el nombramiento emanado de quien tenga la facultad legal para expedirlo; y b) la protesta o promesa rendida ante quien legalmente corresponda.⁹¹

Capítulo III

Abuso de autoridad

Artículo 215. Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las fracciones siguientes:

- I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una responsabilidad judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
- III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

⁹¹ CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y CARRANCA Y RIVAS, Raúl. Código Penal anotado, México, Porrúa, 1990, p. 428

IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo la protección, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de adaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que está detenida, si lo estuviere, o no cumpla la orden la libertad girada por la autoridad competente;

VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se la haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;

IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádiva u otro servicio;

X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y

XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público o cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones e identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El tipo de abuso de autoridad es uno de los que presenta mayor número de hipótesis legales, un total de doce, y por lo tanto, puede ser considerado uno de los delitos más importantes de los que pueden cometer los servidores públicos. Regula conductas tan variadas pero que significan, gran parte de ellas, una violación expresa a las garantías de los ciudadanos frente a la actuación de los servidores encargados de la protección pública, por ejemplo las contenidas en las fracciones I, II, VI y XII.

E incluso, contiene disposiciones para evitar el abuso por parte de los superiores jerárquicos, respecto de los inferiores, cuando ambos tienen el carácter de servidores públicos, por ejemplo, las fracciones V, IX y X.

Capítulo IV

Coalición de servidores públicos

Artículo 216. Cometen el delito de coalición de servidores públicos los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen ese delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El anterior es uno de los pocos tipos penales referidos a servidores públicos en los cuales el bien jurídicamente tutelado no es necesariamente el interés económico del Estado, sino el ataque o la probabilidad de éste, contra el sistema jurídico.

Capítulo V

Uso indebido de atribuciones y facultades

Artículo 217. Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I. El servidor público que indebidamente:

- A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;**
- B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;**
- C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los impuestos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y**

servicios productos o prestados en la administración público federal y del Distrito Federal;

D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes, o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos;

II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hace referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y

III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquélla a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal;

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El bien jurídico tutelado es la economía estatal, el interés económico del Estado y en segundo plano, el interés económico de la sociedad, que se ve afectada por la imposición indebida (e ilegal, es decir, no prevista por norma alguna) de impuestos, contribuciones, rentas, emolumentos y otros conceptos.

Capítulo VI

Concusión

Artículo 218. Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En este caso, el tipo penal en sus distintas hipótesis, trata de combatir una de las conductas y formas más recurrentes que tenían los servidores públicos para enriquecerse, y era la manera indirecta, a través del beneficio que se obtiene al usar indebidamente sus

atribuciones y facultades para favorecer a un tercero (aunque el tipo no dispone en estricto sentido que el favorecido entregue a su vez algún emolumento al servidor público, en este caso, la penalidad se establece no por el beneficio directo del servidor, sino por el monto de la operación: menos de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal o más de quinientas veces).

Capítulo VII

Intimidación

Artículo 219. Comete el delito de intimidación:

I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncie o aporte información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presente o aporte, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientos veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Tipo que tampoco tiene como fondo la protección del interés económico del Estado, sino la defensa de los derechos de los particulares en contra de la conducta abusiva o extralimitada de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones.

Capítulo VIII

Ejercicio abusivo de funciones

Artículo 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones o comisión, quien indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias o autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidores público o las personas antes referida formen parte;

II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El objeto de protección es el interés económico del Estado, las sanciones también se establecen de acuerdo con la cuantía de la operación, en virtud de que el beneficiado no solamente puede ser el servidor público, sino también algunos de sus parientes, en los grados citados por la ley.

Capítulo IX

Tráfico de influencia

Artículo 221. Comete el delito de tráfico de influencia:

- I. Servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión;**
- II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior, y**
- III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este código.**

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En este caso, se castiga no sólo la conducta del servidor, sino de acuerdo con la fracción II, a cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión.

Capítulo X

Cohecho

Artículo 222. Cometen el delito de cohecho:

I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí, o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y

II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que cometa el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión pública.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas; las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

De igual forma que en el artículo anterior, se establece la posibilidad de castigar tanto al agente servidor público, como al particular que promueve la conducta ilícita. Aunque el interés jurídico tutelado no es directamente el económico del Estado, sino la conducta "inmoral" del servidor público, es decir contraria a las expectativas de honestidad que se esperan de él, de conformidad con su posición; sin embargo, el monto de la dádiva, se establece como principio para establecer la penalidad.

Capítulo XII

Peculado

Artículo 223. Comete el delito de peculado:

I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa pertenecientes al Estado, al organismo descentralizado o aun particular, si por razón de su encargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades

con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, a fin de denigrar a cualquier persona.

III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades; y

IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En este caso, el interés tutelado es el económico del Estado, que sufre menoscabo en virtud de la distracción de fondos que hace el servidor público, en virtud de tal concepto se establecen los rangos para imponer la penalidad.

Es de resaltar el contenido de la fracción II, que sirve como candado para frenar las ambiciones de los servidores públicos, que por sí o a través de un subordinado, pretenden emplear fondos públicos para su imagen.

Capítulo XIII

Enriquecimiento ilícito

Artículo 224. Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley y a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces

el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El presente tipo sigue una lógica precisa: establece la proporción del menoscabo de la economía del Estado a partir de considerar el monto en el cual aumenta el patrimonio del servidor público.

Finalmente, los delitos cometidos por los servidores públicos se encuentran previstos también en el artículo 225 del Código Penal, en el Título Décimo primero, capítulo I, que señala los delitos "cometidos por los servidores públicos" en 17 hipótesis distintas, cuyas penas de prisión van de uno a seis años, o de dos a ocho años (mínimo y máximo rango), de cien a trescientos días multa, o de doscientos o cuatrocientos días, y de inhabilitación de uno a diez años.

Título Décimo primero

Delitos cometidos contra la administración de justicia

Capítulo I

Delitos cometidos por los servidores públicos

Artículo 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

- I.** Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda sin tener impedimento legal para ello;
- II.** Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;
- III.** Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;
- IV.** Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;
- V.** No cumplir una disposición que legalmente se les comunique que por su superior competente, sin causa fundada para ello;
- VI.** Dictar a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley;
- VII.** Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;
- VIII.** Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
- IX.** Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;

- X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 Constitucional;
- XI. No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente;
- XII. Obligar al indiciado o acusado a declarar en su contra, usando la incomunicación o cualquier otro medio ilícito;
- XIII. No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;
- XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;
- XV. Imponer gabelas o contribuciones en cualquiera lugares de detención o internamiento;
- XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;
- XVII. No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;
- XVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;
- XIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;
- XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;

XXI. A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXII. Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objetos de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;

XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XXIV. Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;

XXV. Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a una persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común;

XXVI. Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que estén reclusas;

XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa;

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, II, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, se les impondrá pena de prisión de dos a ocho años u de doscientos a cuatrocientos días multa.

En todos los delitos previstos en este capítulo, además de la pena de prisión correspondiente, el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años.

8. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PUBLICOS

Los datos que se consignan en el presente capítulo se tomaron de la obra *Código ético de conducta de los servidores públicos* (obra citada), que a su vez, tomó la información de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual, tenía a su cargo el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, y el Sistema Nacional de Quejas, denuncias y Atención a la Ciudadanía.

Este Sistema Nacional de Quejas es uno de los instrumentos de la Contraloría cuyo objetivo es promover, apoyar y fortalecer la participación corresponsable de la ciudadanía en la vigilancia de la función gubernamental, en general, de la actuación de los servidores públicos, en particular, y de la aplicación transparente de los recursos en el nivel federal.⁹²

Los objetivos que cumple el Sistema Nacional de Quejas, refuerzan pues, en la práctica, las funciones que tiene la Contraloría, ya que son el reflejo palpable de la actividad de ésta en la sociedad, es el medio a través del cual la misma sociedad puede conocer:

- a) En primer lugar la actividad que realiza la Contraloría en el ámbito del control de la conducta de los servidores públicos, y
- b) Es un parámetro que sirve para conocer el comportamiento efectivo de los servidores públicos, es decir, cuántos de ellos cometieron en qué período determinadas conductas que formalmente están consideradas como violaciones a disposiciones administrativas.

⁹²GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto. "Estadísticas de sanciones impuestas" en *Código ético...*, (op. cit), p. 252.

Es necesario, sin embargo hacer, antes de citar las cifras relativas a sanciones administrativas y económicas impuestas por faltas, algunas aclaraciones sobre las estadísticas presentadas en el presente capítulo:

a) Para efectos de la presente tesis, podemos pasar de largo la distinción formal entre delito y falta administrativa, que si bien es muy importante en el ámbito de la ciencia dogmática jurídica, puesto que el primer tipo de conducta se encuentra previsto y sancionado por la ley penal, mientras que el segundo se encuentra previsto y sancionado en disposiciones administrativas; el delito se considera una conducta de mayor gravedad, puesto que atenta contra valores e intereses que al marco jurídico nacional le preocupa proteger de sobremanera (por ello las penas impuestas son más graves que en el caso de las faltas administrativas), mientras que las faltas administrativas se consideran "menos graves" en razón de su sanción y de la "criminalización" que reciben quienes incurrir en dichas conductas y son castigados.

Sin embargo, para efectos del presente trabajo, ambos tipos de conducta: delitos y faltas administrativas en materia de responsabilidad de servidores públicos, forman parte de las conductas antisociales, constituyen pues conductas que atentan en contra del bien común, y en contra de la estructura de la sociedad, y por lo tanto, ambos tienen efectos nocivos sobre la sociedad y el Estado.

Aunque esta consideración unifica tanto a los delitos como a las faltas administrativas bajo un mismo concepto: conductas antisociales, las siguientes gráficas solamente se refieren al ámbito de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, pero la aclaración es pertinente en el sentido de que para efectos de la sociología, ambas conductas atentan contra la estructura social.

b) Las estadísticas no reflejan de manera absoluta a la realidad, pueden servir para darnos una idea acerca de cómo se está desarrollando un fenómeno o un proceso en la sociedad,

sin embargo, difícilmente se puede reflejar de manera absoluta lo que sucede; lo anterior debido a que existe la denominada CIFRA NEGRA, es decir, una determinadas cantidad de eventos o conductas que no son conocidas "oficialmente" en virtud de diversas razones.

En el caso concreto hablamos de cifra negra, respecto de las conductas que cometieron efectivamente los servidores públicos y que encuadran perfectamente en la descripción de las faltas administrativas, pero que no llegan a denunciarse, es decir, no son registradas como tales en las cifras oficiales.

El estudio detallado de la cifra negra, o las exploraciones vía encuestas de opinión, pueden servir para determinar cierto grado de impunidad o de falta de participación de la población en la vigilancia de las conductas de los servidores públicos.

Impunidad, por que el servidor público a pesar de haber incurrido en determinada conductac que constituye una falta administrativa no recibe el castigo, ni la consecuente criminalización por su conducta. Es de notar que la impunidad es una de las principales razones del deterioro del Estado de Derecho.

La falta de participación de la población en la vigilancia de las conductas puede tener muchas razones:

- Desde una falta de interés en razón de que la conducta cometida en contra del ciudadano sea considerado por éste como "leve", es decir, que no merece que preste mayor atención;
- Que el ciudadano desconozca totalmente que la conducta cometida en su contra constituye una falta administrativa;
- Que el ciudadano tenga una absoluta desconfianza de la actividad de vigilancia del Estado, respecto de las conductas de los servidores públicos;
- Que el procedimiento establecido para interponer la queja, sea lo suficientemente complejo para desalentar la participación ciudadana.

Es obvio que un estudio de cifra negra podría arrojar datos importantes con el fin de modificar u orientar las políticas de difusión de las normas jurídicas correspondientes.

c) A través de las estadísticas no siempre se pueden conocer las razones de la variación de las cifras. Por ejemplo, las variaciones entre la cifra que se expresa entre un año y otro puede deberse al menos a tres razones:

- Que haya un aumento significativo de las conductas antisociales (concretamente respecto de las faltas de carácter administrativo) y que dicho aumento se refleje efectivamente en la actividad del órgano estatal encargado de castigar las conductas antisociales de dicho tipo.
- Que el nivel (número) de conductas antisociales se mantenga más o menos en el mismo nivel del año anterior, pero, la actuación del órgano del Estado sea mucho más efectiva, por lo que dicha eficacia se refleja en las estadísticas.
- Que la participación ciudadana sea mayor en un período que en otro, y por lo tanto se refleje dicha participación en la denuncia de las faltas administrativas.

Hechas las anteriores aclaraciones, que pueden afectar el análisis de las estadísticas relacionadas con las faltas administrativas de los servidores públicos, así como las sanciones impuestas, consignamos a continuación las cifras.

Para una mejor comprensión de los datos y el análisis de las gráficas que se consigna, se anotarán primero los datos de las estadísticas numeradas conforme a las gráficas que se anexan en la hoja anexa.

GRAFICA NÚMERO 1

Sanciones impuestas en los períodos de 1982-1988, y 1988 a 1994.

Total de sanciones administrativas impuestas de diciembre de 1982 a noviembre de 1988:

39,155

Total de sanciones administrativas impuestas de diciembre de 1988 a agosto de 1994:

81, 991

Aumento porcentual: 109%

Los comentarios previos respecto del aumento en las estadísticas, valen para esta gráfica (referente a las razones del aumento de las conductas antisociales relacionadas con las faltas administrativas).

GRAFICA NUMERO 2

Comportamiento estadístico de las sanciones impuestas en los períodos ya citados:

- **Apercibimiento: aumento 160%**
- **Amonestaciones: decremento 50%**
- **Suspensiones: aumento de 258%**
- **Destituciones: aumento de 577%**
- **Sanciones económicas: aumento del 53%**
- **Inhabilitaciones: 918%**

Los rubros de las sanciones aumentaron en todos los ámbitos, excepto en el caso de las amonestaciones. Lo cual puede significar que efectivamente las comisión de conductas antisociales sufrió un aumento en el período ya señalado (de 1988-1994 respecto de 1982-1988), así como la respuesta formal que les dio el Estado (es decir, este aumento puede significar una mayor eficacia en la actividad de los órganos del Estado).

GRAFICA NUMERO 3

Origen de las sanciones

El origen del procedimiento administrativo de responsabilidades respecto de las 81,991 sanciones impuestas en el período 1988-1994 fue:

Registro patrimonial	58,549 (71.41%)
Queja o denuncia ciudadana	10,842 (13.22%)
Investigación interna	7,403 (9.03%)
Dictamen de auditoría	4,545 (5.54%)
Recomendación de comisiones	642 (0.82%)

de Derecho humanos

La participación de la ciudadanía en la denuncia de las conductas de los servidores públicos que constituyen faltas administrativas, aunque ocupan el segundo lugar dentro de los orígenes de las sanciones, apenas son el 13.22%.

GRAFICA NUMERO 4

Las causas que determinaron la imposición de las anteriores sanciones, las estadísticas son las siguientes:

Declaración patrimonial	58,549 (71.40%)
Negligencia administrativa	9,732 (11.86%)
Abuso de autoridad	4,174 (5.09%)
Violación de leyes y normas presupuestales	4,164 (5.08%)
Falta de honestidad	3,936 (4.80%)
Prestación de servicios y obra pública	1,436 (1.75%)

En las siguientes gráficas 5, 6, 7, 8 y 9 se analiza el desarrollo estadístico del origen de las sanciones de 1989 a 1994.

GRAFICA NUMERO 5

Origen por Queja, período de 1989 a 1994

Se nota un constante incremento en la sanciones impuestas con motivo de Queja, incluyendo en el año de 1994, año en el cual solamente se considera la mitad de los meses respecto de los años anteriores.

El máximo nivel se alcanza en el año de 1993.

GRAFICA NUMERO 6

Origen por Dictamen de auditoría, período de 1989 a 1994

Se nota un constante incremento en la sanciones impuestas con motivo de Dictamen de auditoría, es de notar que a pesar de que el comentario de la gráfica anterior vale también para esta, es decir que en el año de 1994, solamente se considera la mitad de los meses respecto de los años anteriores, el incremento de las sanciones se mantiene y alcanza en términos absolutos casi el doble que en el año anterior.

GRAFICA NUMERO 7

Origen por Investigación interna, período de 1989 a 1994

Se nota un constante incremento en la sanciones impuestas con motivo de Investigación interna, incluyendo en el año de 1994, año en el cual solamente se considera la mitad de los meses respecto de los años anteriores.

El máximo nivel se alcanza en el año de 1993, aunque en este caso, el aumento se estabiliza a partir de 1991, año en el cual aumenta el doble respecto de 1990.

GRAFICA NUMERO 8

Origen por Derechos humanos, período de 1989 a 1994

Se nota un constante incremento en la sanciones impuestas con motivo de denuncia por violación a Derechos Humanos. En este caso el aumento entre 1990 y 1991 es dramático, de 3 casos a 109, lo cual significa un aumento exponencial. En los años siguientes el aumento es constante e importante, excepto en el año de 1994, cuyas previsiones podrían situarlo en un nivel similar a las denuncias de 1991.

GRAFICA NUMERO 9

Origen por Registro Patrimonial, período de 1989 a 1994

Se nota un constante incremento en la sanciones impuestas con motivo de incumplimiento en las obligaciones derivadas del Registro patrimonial que deben efectuar los servidores públicos.

El máximo nivel se alcanza en los años de 1991 y 1992. Las previsiones para el año de 1994 son las menores para este origen.

GRAFICA 10

SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS POR ORIGEN Y SANCIONES IMPUESTAS

Se considera el período de diciembre de 1988 a agosto de 1994.

Acotaciones:

- REG P = Registro patrimonial
- INV INT = Investigación interna
- DIC AUD = Dictamen de auditoría
- D HUM = Derechos humanos
- QUEJA = Queja o renuncia

Análisis: El origen más frecuente de las sanciones impuestas a los servidores públicos durante el período señalado es el registro patrimonial, que constituye el 71%. La menos frecuente es la violación a Derechos humanos 1%.

Con base en esta gráfica, se desglosan las sanciones impuestas considerando cada uno de los rubros (origen) considerados en esta gráfica número 10.

GRAFICA 11

QUEJA O DENUNCIA

Se considera el período de diciembre de 1988 a agosto de 1994.

Acotaciones:

- Suspen = Suspensión
- Destit = Destitución
- Amonest = Amonestación
- Apercib = Apercibimiento
- Econ = Económica
- Inhabi = Inhabilitación

En esta gráfica se analizan las sanciones que se aplicaron como consecuencia de queja o denuncias ciudadanas. Se observa un equilibrio entre tres tipos de sanciones: suspensión, amonestación y destitución (que oscilan entre el 22% y el 35%). La primera es la sanción más frecuente.

GRAFICA 12

DICTAMEN DE AUDITORIA

Se considera el período de diciembre de 1988 a agosto de 1994.

Acotaciones:

Suspen =	Suspensión
Destit =	Destitución
Amonest =	Amonestación
Apercib =	Apercibimiento
Econ =	Económica
Inhabi =	Inhabilitación

En esta gráfica se analizan las sanciones que se aplicaron como consecuencia de dictámenes de auditoría. La consecuencia más frecuente como sanción es la inhabilitación (32%), en segundo lugar se sitúan dos tipos de sanciones: suspensión 16% y destitución 15%.

GRAFICA 13

INVESTIGACION INTERNA

Se considera el período de diciembre de 1988 a agosto de 1994.

Acotaciones:

Suspen =	Suspensión
Destit =	Destitución
Amonest =	Amonestación
Apercib =	Apercibimiento
Econ =	Económica
Inhabi =	Inhabilitación

En esta gráfica se analizan las sanciones que se aplicaron como consecuencia de investigación interna. Se observa que la sanción más frecuente es la amonestación (38%), en segundo lugar es la suspensión (23%) y en tercero la inhabilitación (14%), seguida de la destitución (13%).

GRAFICA 14

DERECHOS HUMANOS

Se considera el período de diciembre de 1988 a agosto de 1994.

Acotaciones:

Suspen =	Suspensión
Destit =	Destitución
Amonest =	Amonestación
Apercib =	Apercibimiento
Econ =	Económica
Inhabi =	Inhabilitación

En esta gráfica se analizan las sanciones que se aplicaron como consecuencia de la violación a los Derechos humanos. La sanción más frecuente fue la destitución (30%), seguida de la suspensión (26%) y de la amonestación (20%).

GRAFICA 15

REGISTRO PATRIMONIAL

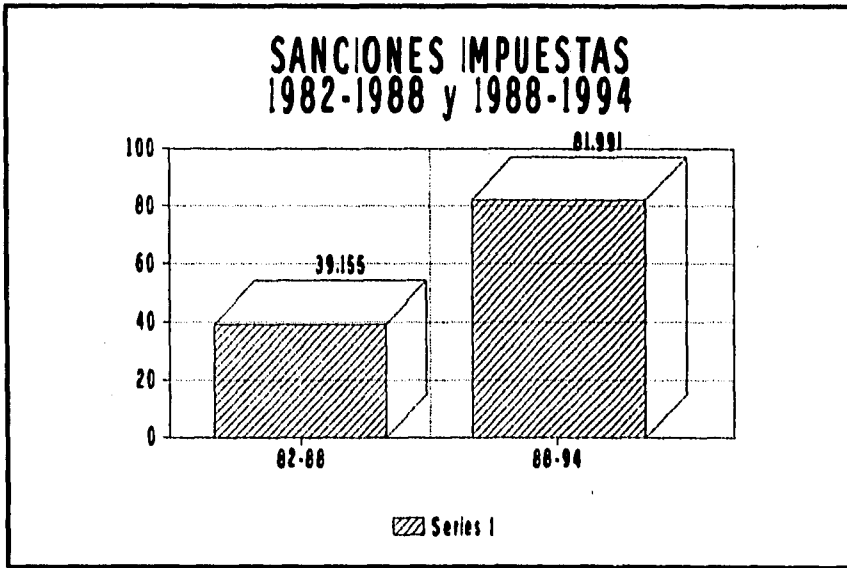
Se considera el período de diciembre de 1988 a agosto de 1994.

Acotaciones:

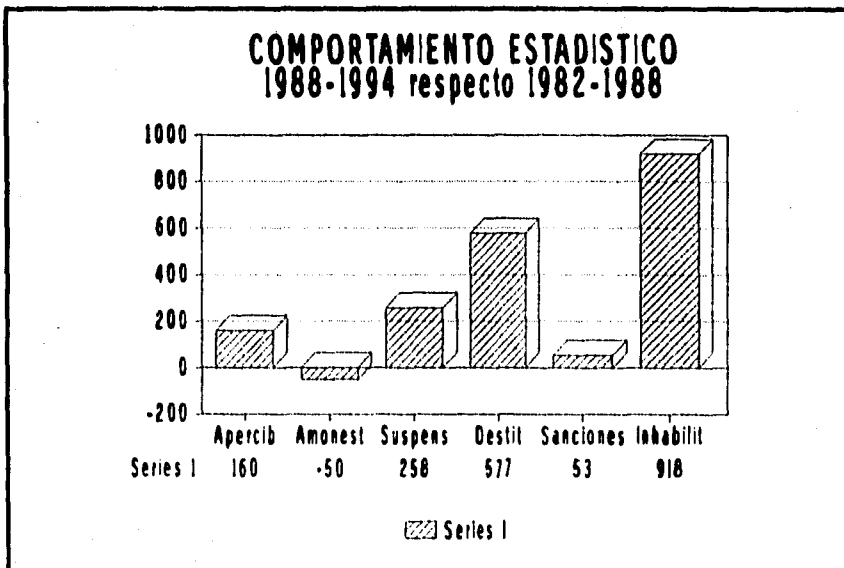
Suspen =	Suspensión
Destit =	Destitución
Amonest =	Amonestación
Apercib =	Apercibimiento
Econ =	Económica
Inhabi =	Inhabilitación

En esta gráfica se analizan las sanciones que se aplicaron como consecuencia de incumplimiento con las obligaciones relacionadas con el registro patrimonial. La mayor parte de las sanciones se concentran en el apercibimiento (97%), que constituye casi la totalidad de las sanciones impuestas. La destitución constituye apenas el 3%.

GRAFICA NO. 1

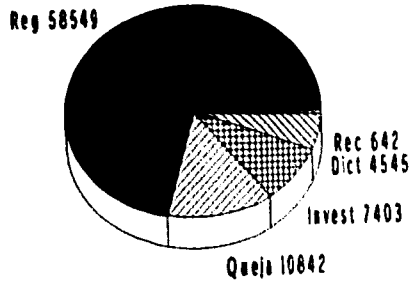


GRAFICA NO. 2



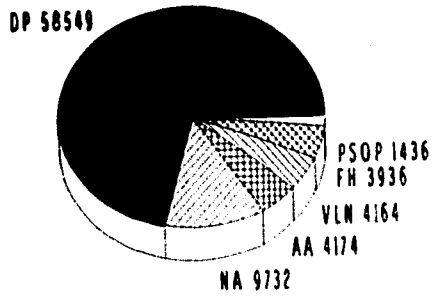
GRAFICA NO. 3

ORIGEN DE LAS SANCIONES 1988-1994

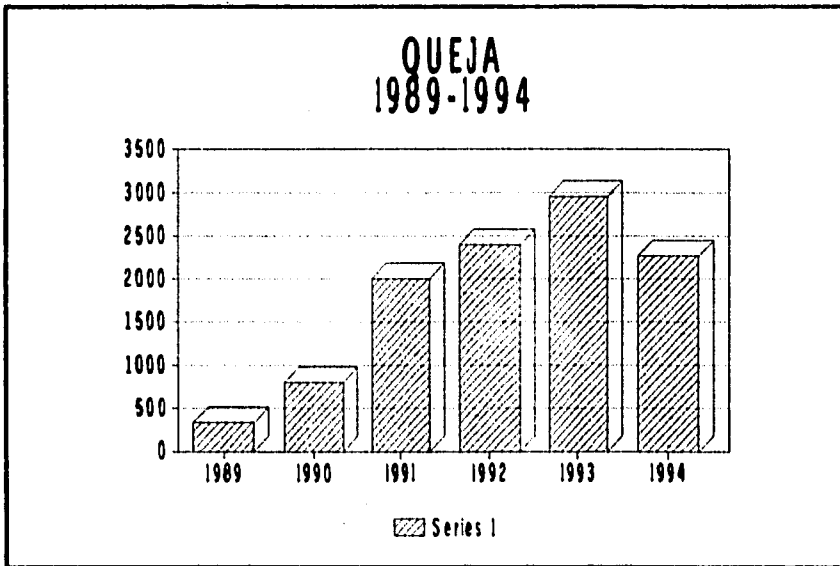


GRAFICA NO. 4

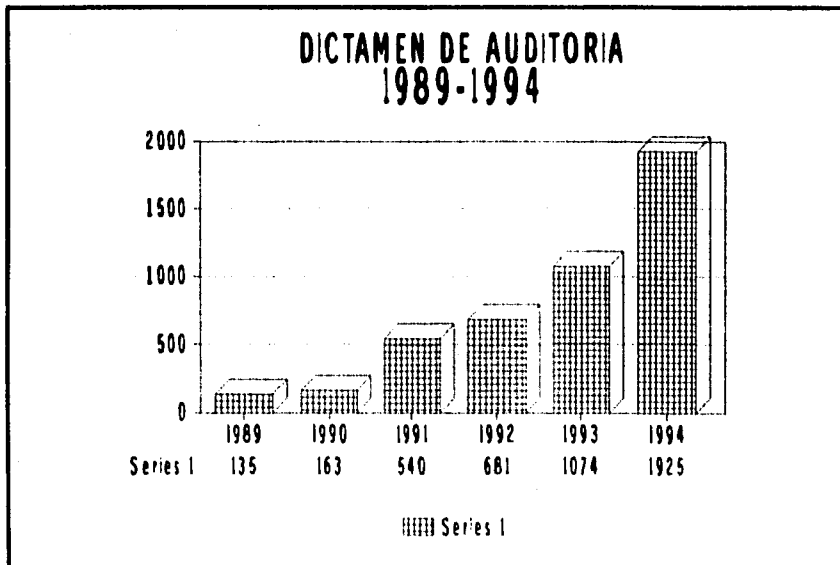
CAUSAS DE LAS SANCIONES 1988-1994



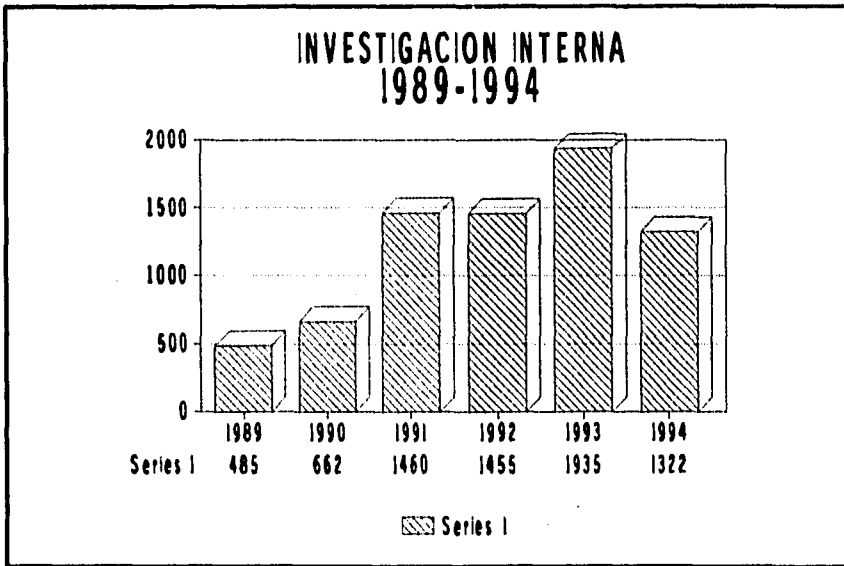
GRAFICA NO. 5



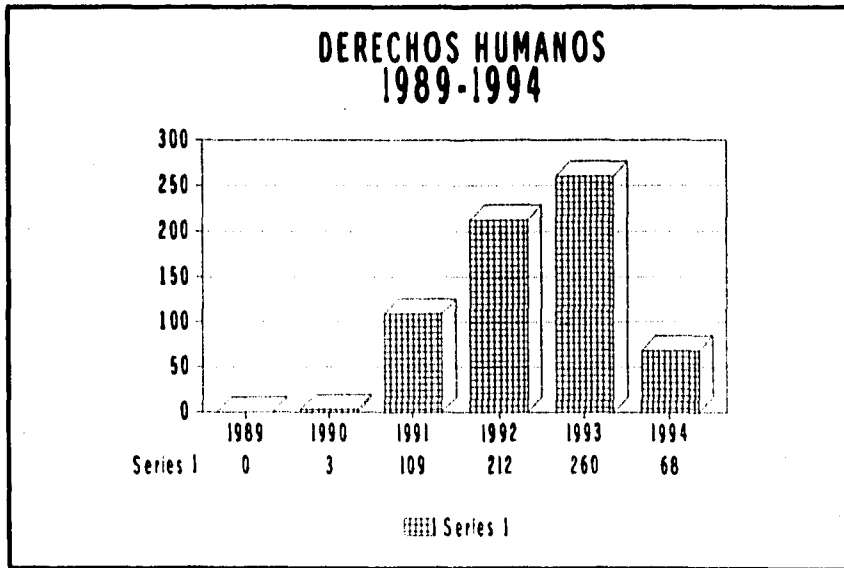
GRAFICA NO. 6



GRAFICA NO. 7

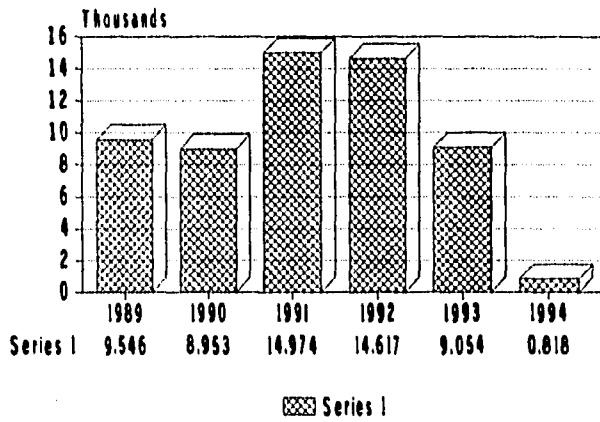


GRAFICA NO. 8



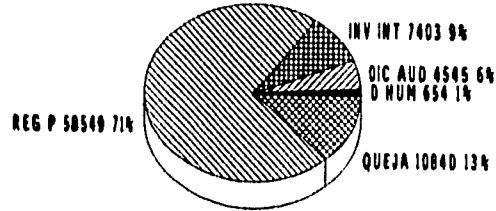
GRAFICA NO. 9

REGISTRO PATRIMONIAL
1989-1994



GRAFICA NO. 10

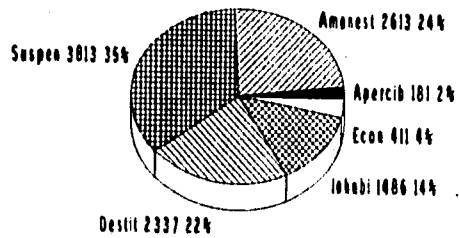
**SERVIDORES PUBLICOS SANCIONADOS
POR ORIGEN Y SANCIONES IMPUESTAS**



Diciembre 1988-agosto de 1994

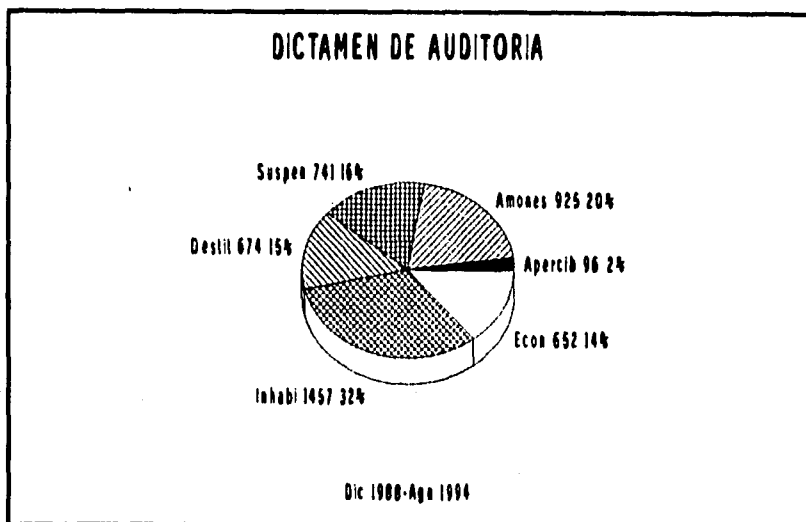
GRAFICA NO. 11

**QUEJA O DENUNCIA
CIUDADANA**

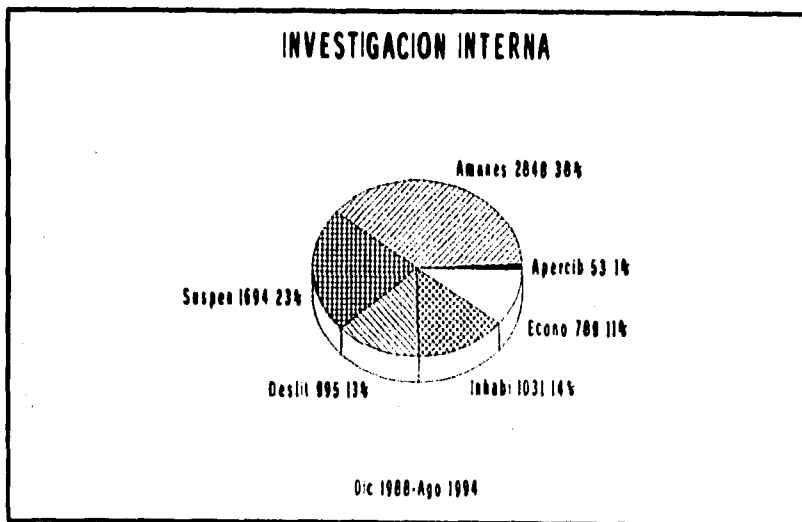


DIC 1988-AG 1994

GRAFICA NO. 12

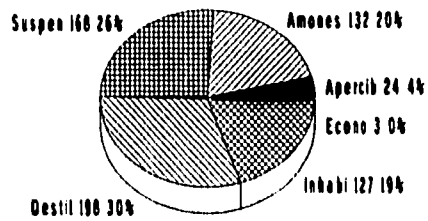


GRAFICA NO. 13



GRAFICA NO. 14

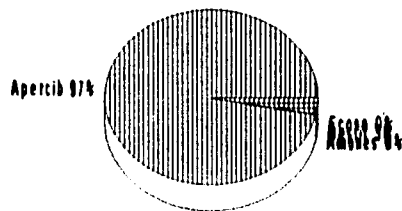
DERECHOS HUMANOS



Dic 1988-Ago 1994

GRAFICA NO. 15

REGISTRO PATRIMONIAL



Dic 1988-Ago 1994

CONCLUSIONES

Sobre la investigación jurídica

1. La investigación jurídica puede adoptar diversas modalidades, desde una investigación dogmática, en la que se analizan las normas jurídicas en su vinculación e inserción lógica con otras que forman un "sistema", hasta investigaciones jurídico-sociológicas.

2. De acuerdo con los doctores Eduardo García Máynez y Luis Recasens Siches, la investigación jurídica puede manifestarse dentro de tres ámbitos: el normativo, el sociológico y el axiológico o de valores. Con base en esta aseveración, se pretendió efectuar el estudio abarcando de alguna forma los tres niveles.

Sobre la naturaleza jurídica del concepto de servidor público

3. El concepto de servidor público es un concepto jurídico que pretende abarcar a toda persona que presta sus servicios (empleo, cargo o comisión) en la administración pública.

4. Se dice que es un concepto jurídico porque es la propia ley, la que establece sus características y en su caso enumera a quienes tienen tal categoría, tal y como se indica en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1º y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

5. Los conceptos formales-normativos ofrecen la garantía de una seguridad jurídica respecto de los destinatarios, directamente de los servidores públicos en el sentido de que éstos conocen los límites dentro de los cuales pueden actuar en el desempeño de su cargo, empleo o comisión (reconociendo al mismo tiempo las expectativas que se tienen formalmente de él),

Sobre la naturaleza sociológica del concepto de servidor público

6. En el ámbito del estudio sociológico, el equivalente a la noción de "servidor público" (concepto estrictamente jurídico) es el de "burócrata", y el concepto que los define como grupo, actividad y actitud es el de "burocracia".

7. Se puede hablar de "burócrata" y "burocracia" en dos sentidos: uno positivo o descriptivo, y otro negativo.

En el sentido descriptivo, la burocracia señala a una organización de las sociedades contemporáneas, que tiene como características la racionalidad, la selección de personal a través de reglas muy claras (y no por otros medios propios de formas de dominación tradicionales o carismáticas), así como la reglamentación de los ascensos y castigos por las acciones cometidas en el cargo público.

8. En el sentido negativo, se habla de burocracia y burocratismo como dos aspectos negativos, ya sea como actitudes que tienen que ver con conductas que afectan a la estructura del sistema político y social. Dichas conductas se relacionan con la lentitud en el trabajo, la corrupción para cumplir con las funciones que legalmente se encuentran establecidas (y otras conductas que implican la violación tanto a los denominados "códigos éticos de conducta", como a normas de carácter administrativo que tratan de determinar la responsabilidad de los burócratas).

9. En un sentido sociológico (concretamente de la sociología criminal), las conductas de la burocracia en el sentido negativo, se pueden considerar como parte de las conductas antisociales en sentido amplio, es decir, aquellas que atentan contra el bien común y que afectan a la estructura y estabilidad de la sociedad.

10. Esta consideración se apoya directamente en el efecto que tiene el conjunto de conductas burocráticas en sentido negativo sobre la estructura de la sociedad y concretamente sobre la legitimidad del Estado.

11. Formalmente, la reacción que la sociedad tiene respecto de la burocracia en un sentido negativo, depende directamente del grado de afectación a los valores o intereses propios del bien común. Se distinguen dos grandes reacciones formales: las que se encuentran previstas en las leyes penales y que por tanto constituyen delitos; y las que se encuentran reguladas en leyes de carácter administrativo, concretamente, las que regulan la responsabilidad de los servidores públicos, y que tienen la categoría de infracciones administrativas.

Sobre el carácter axiológico de la responsabilidad de los servidores públicos

12. Detrás de la norma jurídica se puede estudiar también la referencia o protección a determinados valores de la sociedad.

En el caso concreto de las normas de responsabilidad de servidores públicos, los valores que se protegen expresamente son: a) honradez, b) lealtad, c) imparcialidad, d) economía, y e) eficacia.

13. La violación de las disposiciones en materia de responsabilidad de servidores públicos implican el enfrentamiento directo con los valores que la norma protege.

Sobre el seguimiento de las conductas de los servidores que implican responsabilidad administrativa

14. Formalmente es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Social la encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de responsabilidad administrativa de los

servidores públicos (Art. 37 fraccs. III, IV, VI, VII y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

15. El Estado Mexicano tiene en el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG) un instrumento cuyo propósito es el seguimiento y estudio de la incidencia de las conductas que implican responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

16. De los datos proporcionados por el SICEG durante el periodo de 1988 a 1994, se puede concluir lo siguiente:

A) El número de sanciones impuestas (y de sancionados) a servidores públicos se ha incrementado de manera constante desde el año de 1988, y también respecto del periodo de 1982 a 1988 (sexenio durante el cual se perfeccionaron los instrumentos jurídicos relacionados con la responsabilidad administrativa).

B) Las principales sanciones que se imponen, consisten en: a) apercibimiento, b) amonestaciones, c) suspensiones, d) destituciones, e) sanciones económicas, y f) inhabilitaciones.

C) Las principales causas de sanciones son: a) Declaración patrimonial, b) negligencia administrativa, c) abuso de autoridad, d) violación de leyes y normas presupuestales, e) falta de honestidad, y f) prestación de servicios y obra pública.

17. Hasta la fecha no se han hecho estudios de cifra negra, con el fin de determinar, al menos por exploración cuál es la relación entre las sanciones aplicadas y la real incidencia de las conductas cometidas por los servidores públicos y que pueden implicar responsabilidad administrativa.

18. El aparente aumento en la comisión de las conductas que significan responsabilidad, se puede deber a las siguientes causas y no necesariamente a un aumento real de la incidencia de las conductas:

- Que el aumento en el nivel de conductas refleje una mayor actividad del órgano del Estado.
- Que el aumento refleje una mayor participación ciudadana en la denuncia de las faltas administrativas.

Sobre la evolución histórica de la legislación nacional en materia de responsabilidad de servidores públicos

19. La evolución de la normatividad jurídica en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos tiende a garantizar la protección del interés del Estado, de la estructura social y de la permanencia del Estado de Derecho.

20. La regulación de las conductas de los servidores públicos ha pasado de tratar de garantizar el interés económico del Estado, a una consideración más amplia al extender su protección a los intereses de la sociedad en general.

Propuestas

1. Además de la realización de estudios en materia de cifra negra, con el fin de explorar la relación entre las sanciones aplicadas y la real incidencia de las conductas cometidas por los servidores públicos y que pueden implicar responsabilidad administrativa.
2. Se debe reforzar la participación de la población en la vigilancia y denuncia de las conductas de los servidores públicos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

LIBROS

AZUARA PEREZ, Leandro, *Sociología*, Porrúa S.A., México, 1991

BERNAL, Ignacio, et al. *Historia mínima de México*, México, Colegio de México, 1994

BROOM, Leonard y SELZNICK, Phillip, *Esenciales de sociología*, (trad. Manuel Gaxiola Gaxiola), Compañía Editorial Continental S.A., México, 1980

CARDENAS, Raul F. *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa S.A., 1982

CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y CARRANCA Y RIVAS, Raúl. *Código Penal anotado*, México, Porrúa, 1990

CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano* (edición facsimilar de la 3ª edición de 1906), México, UNAM, 1977

EVERS, Tilman. *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI, 1981

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Positivism jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, UNAM, México, 1986

GARCIA MORENTE, Manuel. *Lecciones de filosofía*, México, EDESA, 14ª ed., 1994

GINER, Salvador, *Sociología*, Barcelona, Ediciones Península, 1988.

GUTIERREZ SAENZ, Raúl. *Introducción a la ética*, México, Esfinge, 1993

GUTIERREZ SAENZ, Raúl. *Historia de las doctrinas filosóficas*, México, Esfinge, 25ª ed., 1994

HERRERA PEREZ, Agustín, *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, Ed Carsa, México, 1991

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Código Ético de los servidores públicos.* III-SECOGEF, México, 1994

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, (trad. Eduardo García Máynez), UNAM, 1983

LARROYO, Francisco, *La lógica de las ciencias*, México, Porrúa S.A., 20ª ed., 1979

LOPEZ-REY, Manuel, *Criminalidad y abuso de poder*, Madrid, Ed. Tecnos, 1983

MARCO DEL PONT, Luis. *Manual de Criminología*, México, Ed. Porrúa, 1986

MARCO DEL PONT, Luis y NADELSTICHER, Abraham. *Delitos de cuello blanco y reacción social*, México, INACIPE, 1981

MÉXICO. *Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994

MIGUEL, Jesús M. de. *El mito de la sociedad organizada*, Barcelona, Ediciones Península, 1990

MOUZELIS, Nicos P. *Organización y Burocracia*, Barcelona, Ediciones Península, 1991

OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Teoría del Derecho*, México, Ed. Duero S.A., 1990

OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Teoría política*, México, Ed. Duero S.A., 1988.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel y LEDESMA MONDRAGON, Abel. *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Harla, 2ª ed., 1992

RECASENS SICHES, Luis: *Tratado general de filosofía del Derecho*, México, Ed. Porrúa S.A., 1988

RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. *Criminología*, México, Porrúa, 1990

SAVATER, Fernando. *Ética para Amador*, México, Ariel, 1996

WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, (trads. José Medina Echavarría et al.), Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1983

LEYES COMENTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, IJJ-UNAM, 1994.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ed. Porrúa, S.A., 106ª ed., 1996.

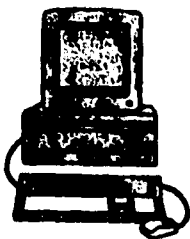
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Ed. Porrúa, S.A., 32ª ed., 1996.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, para toda la República en materia de fuero Federal, México, Ed. Porrúa, S.A., 54ª ed., 1996.

Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994.

OTRO

Versión condensada de la entrevista efectuada a ENRIQUE KRAUZE, por el periodista José Gutiérrez Vivó, el 14 de diciembre de 1995, en el programa "Monitor de Radio Red", a las 9:00 hrs



**ESTA TESIS FUE ELABORADA EN SU TOTALIDAD
EN LOS TALLERES DE
COMPUTACION, IMPRESION
ENCUADERNACION Y DISEÑO GRAFICO DE**

Tony New Line

**LAURO AGUIRRE No. 73 DEPTO. 6
COL. STO. TOMAS C.P. 11360 MEXICO D.F.
Metro Normal
Tel: 396-1543**

