



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

“PROBLEMÁTICA PARA EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN EN EL RÉGIMEN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JOSÉ ROBERTO SAUCEDO MORENO

ASESOR: MTRO. JORGE LUIS ESQUIVEL ZUBIRI



NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO

MARZO, 2013



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.

Agradecimientos

Quiero agradecer a Dios en toda la amplitud que merece mi vida, ya que, estoy seguro que gracias a él se me dio la existencia en el cobijo y bendición de mis padres, hermanos y mi familia.

También le doy gracias por haber puesto en mi camino a grandes personas que me han instruido, ayudado y acompañado en estos años de estudio y en el inicio de mi desempeño profesional, que además de su amistad me han brindado su incondicional apoyo y confianza.

Gracias Dios por llevarme en caminos en que nunca me has desprotegido y que han sido una prolongación de mi hogar.

Gracias a Dios, a mis padres, hermanos, familiares, profesores y amigos, y claro a la U.N.A.M., que desde la educación preparatoria me ha acogido.

Este esfuerzo se los dedico a Ustedes.

Índice

	Pag.
Introducción.....	I
 CAPÍTULO 1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.	
1.1 Antecedentes históricos.....	1
1.2 El Servidor Público.....	28
1.3 La Función Pública.....	31
1.4 El Servicio Público.....	34
 CAPÍTULO 2. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.	
2.1 La Responsabilidad Administrativa en el Servicio Público.....	36
2.2 Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.....	37
2.3 La corrupción.....	44
2.4 Principios que muestran y ayudan al combate de la corrupción.	46
2.5 Tendencias actuales sobre el combate a la corrupción.....	49
 CAPÍTULO 3. MARCO NORMATIVO DEL RÉGIMEN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.	
3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	52
3.2 Convención Interamericana contra la Corrupción.....	56
3.3 Las Leyes Reglamentarias al Título Cuarto Constitucional.....	60
3.3.1 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	65

3.3.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (vigente en el Distrito Federal).....	67
3.3.3 Leyes de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en los Estados de la República Mexicana (aspectos generales y particulares).....	72
3.4 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	74
CAPÍTULO 4. EL RÉGIMEN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.	
4.1 Análisis del Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el Derecho Positivo mexicano.....	77
4.2 Insuficiencia Institucional y descriptiva en el actual Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en cuanto al combate de la corrupción.....	79
4.3 Consecuencias por la insuficiencia Institucional y descriptiva del Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en cuanto al combate de la corrupción.....	82
4.4 Propuesta para Instituir la Contraloría Social para el combate de la corrupción dentro de la Administración Pública Federal, para su posterior aplicación en los Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal.....	84
CONCLUSIONES.....	89
Bibliografía.....	93

INTRODUCCIÓN

El constante cambio que la sociedad mexicana ha presentado en la última década del siglo pasado y en los inicios del presente siglo XXI frente a los actos de corrupción de los servidores públicos, ha sido marcado por las tendencias internacionales, la evolución tecnológica, las nuevas posturas políticas y, por supuesto, a la dinámica social que se ha venido desarrollando frente a este fenómeno. Lo cual ha motivado a que la sociedad intente participar de manera activa en la vigilancia de las acciones gubernamentales, traducida en la actividad del servidor público; sin embargo, este “despertar social mexicano” aún se encuentra en plena marcha, ya que la sociedad mexicana víctima de las vicisitudes de esta etapa se está encontrando con un camino oscuro gracias a su irremediable mal consistente en dar soluciones coyunturales y que consecuentemente le hace cometer la falla clásica respecto a perder la visión en el objetivo, que en virtud de lo anterior, su resultado se traduce en no lograr instrumentar en el Estado de Derecho el combate a la corrupción mediante la participación ciudadana instituida.

El ideario actual del *populus* mexicano sobre este tema y que podría considerarse que es de naturaleza humana, aún está ligado a manifestaciones en las calles paralizando el tránsito vehicular, tomando los inmuebles públicos o las tribunas de los recintos legislativos y, por la irremediable evolución tecnológica, a realizar publicaciones peyorativas en las redes sociales, o hasta impidiendo el acceso a empresas privadas. En tal magnitud se ha venido desarrollando el reclamo a la participación de la sociedad para vigilar el actuar gubernamental y combatir la corrupción, que por lo planteado en las líneas anteriores, las vicisitudes a soslayar son aquellas que dan los rasgos de terrorismo al que muchas organizaciones y movimientos populares atienden bajo la premisa de solicitar esta participación.

En este camino, la sociedad reclamante debe entender que la manera de lograr un avance significativo para la apertura de la participación ciudadana en el combate de la corrupción es aquel que utilice las herramientas jurídicas y

aparatos legales que crean e instrumentan cuerpos orgánicos bien instituidos y debidamente fundamentados dentro del marco legal que regule un combate de la corrupción dentro del Estado de Derecho, obteniendo conjuntamente el que se erradiquen los enfrentamiento que ponen a todas luces un retroceso social y la evidencia de lo endeble que es un sistema jurídico mexicano en el que su positivismo es meramente doctrina.

Estudiosos de otras ramas de las ciencias sociales acreditaron que las miras al desarrollo se dirigen hacia los Estados que acepten el desafío por enfrentar la corrupción, sin embargo, los Estados actuales aún no han logrado conseguir marcos legales que estructuren un Estado de Derecho infranqueable o que sea menos débil ante los problemas vigentes de sus sociedades. Teniendo esto en cuenta y de que “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atentando en contra de la sociedad, el orden moral y la justicia, así como en contra del desarrollo integral de los pueblos”¹, México se encuentra en un momento crucial para recobrar su vanguardia legislativa que el constituyente de 1917 obtuvo al incluir los derechos sociales en la carta magna, y que tan cierto es que desde ese entonces no se han podido vanagloriar las legislaturas del último cuarto de siglo y estos últimos doce años por una acción de tal envergadura (salvo el destello que se encuentra consolidándose, refiriendo la reforma hecha al Capítulo I de nuestra Constitución).

Por lo que atendiendo a las pautas de las juntas de trabajo internacionales y a la oportunidad que nos brinda el desarrollo global que México puede lograr, se nos presenta el momento indicado para que los legisladores logren una acción trascendental en cuanto al combate de corrupción para nuestro sistema jurídico, impulsados por la sociedad que también se encuentra preocupada y con entusiasmo por participar ante el imán de este fenómeno que atrae opacidad, parcialidad y la no rendición de cuentas.

¹ Preámbulo de la “Convención Interamericana contra la corrupción”, Convención publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 9 de enero de 1998.

En la historia de nuestro país, frente a lo que ya denominamos “corrupción”, se han venido dando discursos políticos muy conmovedores como lo ha sido la “renovación moral de la sociedad” que el Presidente de la Madrid utilizó para blindar su mensaje político después de que México soportó los sexenios de Echeverría y de López Portillo plagados de una corrupción descarada, escudriñados en la demagogia, en la mentira, en el disimulo y la terquedad en conservar privilegios que ocasionaban el detrimento de los intereses de la mayoría. La nueva moral implicaba una purificada vocación de servicio y en el caso de las empresas públicas, una participación respetuosa y de gran colaboración entre obreros y directivos, con la convicción de que se trabajara por el país y de que nada de la vida social de México sería ajeno a cualquier mexicano. Por supuesto, una renovación moral de la sociedad contrasta de la mentalidad de una nación que bajo la administración de una persona con principios marcados, y con elevada filosofía debiera materializar el pensamiento juarista, el cual versa que:

“Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”².

De esta maravillosa postura podemos encontrar la gran área de oportunidad de donde fallo la renovación moral.

Conforme a lo descrito, además de que el presente trabajo es de esencia jurídica al conceptualizar términos necesarios para el desarrollo del mismo, pretende invitar a una reflexión para las personas que desempeñan algún empleo, cargo o comisión en la Administración Pública en cualquier ámbito de

² Frase de Benito Juárez, publicada en la página de internet Frases y Pensamientos http://www.frasesypensamientos.com.ar/autor/benito-juarez_2.html, consultada el 24 de junio de 2012 a las 15:00 horas.

competencia, así como estimular a los ciudadanos, a los cuales va dirigido el servicio proporcionado por los servidores públicos, para lograr el entendimiento de la importancia sobre el funcionamiento administrativo conforme a la normatividad aplicable de esta actividad y los mecanismos para que esta sea llevada a cabo conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, libre de corrupción.

El punto de partida no es seguir en la coyuntura o ingeniar nuevos modelos legales, sino partir de las bases existentes en el actual régimen de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del derecho positivo mexicano, para que de él resida la herramienta jurídica para combatir y erradicar el fenómeno de la corrupción en México, siendo fuente de donde emane una nueva herramienta e Institución ciudadana eficaz y eficiente anti-corrupción.

CAPÍTULO 1

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

1.1 Antecedentes históricos.

Sin referir meramente a la manera formal del Derecho sino desde el punto de vista de su aplicación, este constituye una parte fundamental para la vida de la sociedad.

Siendo este el momento adecuado para realizar algunas precisiones, se establece que el análisis histórico que se observará en las líneas posteriores de este capítulo, y que es presentado con motivo de alcanzar las metas impuestas al presente trabajo, se proveerá de una panorámica de la historia del Estado mexicano en lo correspondiente al régimen de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos puntualizando solo aspectos esenciales de este régimen y unificando etapas significativas para esta materia, que gracias al análisis hecho a las obras de diversos autores se logro preponderar y compendiar en tres épocas la historia de nuestra Nación en cuanto al tema, en virtud de que existen diversas denominaciones y periodos de tiempo en las que se divide la historia de México, razón por la cual es evidente la idea de que “la historia del Derecho mexicano es una disciplina que, por lo general, ha contado con pocos cultivadores.” Y que, “si bien existen varias visiones de conjunto y obras monográficas de alto nivel académico, son muchos los temas que todavía esperan al historiador del Derecho que se ocupe de ellos,”¹ logrando que nos situemos ante una ambivalencia respecto a la gama de textos históricos referentes al tema.

México Colonial.

Los problemas que se presentaron en el descubrimiento, la conquista y colonización de las tierras americanas para los gobernantes fueron de diversa naturaleza.

¹ Vid. GONZALEZ, Maria del Refugio, Historia del Derecho Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª Reimpresión, México 1983, p.9

En los años subsecuentes al descubrimiento de las tierras que actualmente conforman el Continente Americano, la corona española ensayó diversos modos de penetración en los nuevos territorios, que sirvieron de campo de experimentación para la formación del primer Estado colonial moderno. El contacto que tuvieron los españoles con los pobladores de las Antillas, con sus éxitos y fracasos, les permitió delinear empíricamente los métodos jurídicos que habían de utilizarse en el Nuevo Mundo. Es importante mencionar que la expansión hacia las Indias se planteó como una empresa mercantil lucrativa en la que participaron tanto los reyes españoles como empresarios y mercaderes privados, castellanos y extranjeros,² por lo que se entenderá que la vigilancia de la actividad de las personas a las cuales fueron encargadas el gobierno y la administración de los territorios tenía que atender los intereses máximos de cada una de las partes integrantes de la relación de esta denominada empresa.

La responsabilidad de los servidores públicos en México, se remonta a estos tiempos en los que el juicio de residencia y las visitas ordenadas por la Corona Española sirvieron para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de los funcionarios en las posesiones españolas de ultramar.

A medida que se fueron ampliando los dominios en las “islas y tierra firme del mar océano”, el rey fue dando funciones en nombre de su gobierno bajo diversos organismos. De esta suerte, se fueron creando virreinos, audiencias, gobernaciones y capitanías generales para ocuparse del gobierno y administración de los distintos territorios.³ Tanto los pobladores originales como los que fueron pasando a conquistar, colonizar y evangelizar, estaban de una cierta manera sujetos a los designios del monarca; sin embargo, las distancias, el desconocimiento de la metrópoli respecto a la realidad americana, los intereses políticos y económicos que se fueron creando en las colonias, permitieron que la vida en ellas transcurriera en cierta independencia y libertad,

² Introducción al Derecho Mexicano Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, La Gran Enciclopedia Mexicana, segunda edición, México, D.F. 1983, p.25

³ *Ibidem.* p. 26

sobre todo antes del siglo XVIII, en que una nueva dinastía tomó las riendas del trono español.

En forma gradual, el derecho nativo fue sustituido por un orden institucional con características muy peculiares, y a su lado sobrevivieron, en mayor o menor medida, las leyes y costumbres de los pueblos aborígenes. Diversos autores describen la manera de regulación, concordando con lo planteado por la maestra María del Refugio González, la cual sentencia de una manera relevante que “después de la conquista, el derecho de los naturales no desapareció del todo, pero quedó sujeto al orden jurídico nuevo.” “Por otra parte, el derecho castellano se impuso sobre el de la población aborígen; pero no a la española, ya que era su propio ordenamiento. Finalmente, el marco jurídico castellano fue inoperante para regular algunas de las situaciones que se presentaron. En consecuencia, se produjo un fenómeno de regulación especial, y las normas así producidas no tenían vigencia sino en las Indias.”⁴ Se puede entender los resultados del enfrentamiento de las culturas indígenas con la española, pudiendo decir que no fueron los mismos en todas las regiones dominadas por la Corona Española, y que pese a conservar ciertas regulaciones indígenas, se les impusieron nuevos patrones de conducta social, política y religiosa a esta población nativa, todo lo anterior expresado en *lato sensu* en relación al ámbito jurídico. En los dominios hechos por los españoles el derecho del más fuerte fue sustituido por un orden institucional con características muy peculiares.

La preocupación de la Corona Española era el velar por el orden y la debida vigilancia para con los administradores que ella misma designaba y que ostentaban el *regnum legis* en los territorios; preocupación preponderante más que la de vigilar a los administrados, y que se presentó en mayor medida en el territorio de la Nueva España. Surgiendo así la idea de que la estructura de este gobierno pudiera verse favorecida a costa de sus funciones, tal y como lo

⁴ Vid. María del Refugio, Historia del Derecho Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª Reimpresión, México 1983, p.31

atestiguan dos obras: la “Política Indiana” de Juan de Solórzano, impresa en 1647 y que tuvo carácter doctrinario, y la “Recopilación de las leyes de los Reynos de Indias” de 1681⁵. En estas dos obras se encuentran descritas, de forma general, la manera en que se materializaba el gobierno de los monarcas españoles en los territorios americanos, pero las particularidades presentadas en los territorios de cada Estado actual, solo pueden ser investigadas en sus propios archivos.

Existía una ley suprema en la que residía el poder administrador representativo del monarca ibérico en el continente americano y que este poder ostentaba al monarca en la Nueva España, por lo que el actuar de este poder tendría la posibilidad de salirse del control del mismísimo Rey de España, corriendo el riesgo de una sublevación en los territorio sin que hubiera gran resistencia por parte de la Corona. Atendiendo esta posibilidad y tomando en cuenta la desventaja que representaba la gran distancia entre estos lugares, para poder atender los asuntos de los territorios se ideó un sistema jurídico e institucional que diera tranquilidad al monarca ibérico.

La primera institución vigilante del poder que administraba los territorios de la Corona Española fue el juicio de residencia, siendo la cuenta de los actos cumplidos por un “funcionario público”⁶ al terminar el desempeño de su cargo. Se puede apreciar la calidad con la que contaba el individuo para con la Corona. Este juicio se conformaba de dos partes. En la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado⁷.

⁵ Introducción al Derecho Mexicano Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, La Gran Enciclopedia Mexicana, segunda edición, México, D.F. 1983, p. 35

⁶ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México*, pp. 13 y 14. [En línea]. Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/907/3.pdf> 21 de marzo de 2012. 3:15 hrs.

⁷ *Ibidem*. p. 14

El nombre de juicio de residencia proviene de la acción consistente en la permanencia del funcionario obligatoriamente en el lugar donde ejerció sus funciones. Teniendo este proceso sus raíces en el derecho romano y en el medievo, alcanzando su máximo desarrollo en esta empresa colonizadora de la Nueva España.

Los reyes católicos reestructuraron la institución para afianzar su *imperium* y lograr que se manifestara su presencia en los territorios bajo su dominio. En las Cortes de Toledo de 1480 se ordenó que los corregidores, alcaldes, alguaciles o merinos de cada lugar, hicieran residencia por 30 días, señalando que si al recibirse de sus cargos no otorgaban fianzas llanas y abonadas de cumplir con lo sentenciado, se les embargaba el último tercio de su salario para indemnizar a los agraviados. Al Juez culpable se le desterraba, inhabilitaba o condenaba a restituir con el séptuplo de su salario sobre lo mal llevado⁸.

Siguió evolucionando y perfeccionándose el juicio de residencia, por lo que el 9 de junio de 1500⁹, en Sevilla, se dictaron instrucciones para corregidores y jueces de residencia, dotando de la estructura que caracterizó a la institución más de tres siglos, trascendiendo de manera inherente a la legislación indiana. Pragmáticamente se distinguieron las dos partes del juicio, anteriormente citadas, con la particularidad que en la primera consistió en un procedimiento con carácter secreto, y la segunda, público en donde se sustanciaban las quejas presentadas por los particulares.

La primer residencia celebrada en la Nueva España fue la protagonizada por Hernán Cortés ante Luis Ponce de León, primero del conde de Alcaudete.

En los primeros tiempos de la colonización se decidía en España el momento de las residencias y las personas que serían sujetas a ellas, aunque a veces se delegaba la decisión de elegir al juez a los organismos americanos.

⁸ *Ibíd.* p. 14.

⁹ *Ibíd.* p. 14.

Las leyes nuevas, aunque se verían limitadas por cédulas posteriores, facultaban a los presidentes y oidores de las audiencias a enviar, cuando lo creían conveniente, personas aptas para residenciar a los gobernadores y otras justicias de hacer otro tanto si se creía oportuno.

En la Nueva España, la audiencia eligió los jueces de residencia de corregidores y alcaldes mayores hasta 1585¹⁰, pues en tal año, a petición del marqués de Villamanrique, se expidió una Real Cédula que asignaba el nombramiento del virrey y reservaba a la Real Audiencia la decisión sobre la conveniencia de enviar al juez y si este debía ser letrado o lego.

En virtud de la Real Cédula de 3 de septiembre de 1565, cuyas disposiciones se recogieron después en la Recopilación de 1680 (Ley 4, título 15, Libro V), se concedía al presidente del Consejo de Indias la facultad exclusiva para nombrar a los jueces de residencia.¹¹

A mediados del siglo XVIII, por Real Orden del 19 de abril de 1754¹², se reservó el nombramiento de los jueces de residencia de los virreyes, pidiendo que el presidente del Consejo propusiera ante la Corona a las personas capacitadas para cumplir con este cargo, aunque algunos años después la elección la hizo el presidente sin proponerla previamente al monarca.

Por los abusos y confusión creada ante el incumplimiento de las disposiciones relativas a los nombramientos, se dictó la importante Real Cédula de 24 de agosto de 1799, buscando solucionar orgánica y definitivamente el problema. Se dividió a los funcionarios de Indias en tres categorías, cada una con una normativa específica. La primera de ellas agrupaba a virreyes, presidente de audiencia, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes e intendentes corregidores, a quienes se les aplicaban con toda fuerza y vigor las leyes sobre residencias. También quedaban dentro de esta categoría los asesores de los funcionarios mencionados.

¹⁰ *Ibidem.* p. 14 y 15.

¹¹ *Ibidem.* p. 15.

¹² *Ibidem.* p. 15.

En el segundo grupo estaban los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles y otros subalternos, a quienes se eximia de la residencia, pues, dada su continua subordinación se les podía vigilar eficazmente sin necesidad de acudir ante el tribunal.

La tercer categoría abarcaba a los corregidores, alcaldes mayores, subdelegados de las intendencias o de los gobernadores y cualquier otro funcionario que hasta entonces hubiera debido dar residencia sin estar comprendido en las dos categorías anteriores.

En cuanto al número de jueces nombrados para residenciar, durante casi dos siglos se siguió la costumbre de designar solamente a uno, lo cual dificultaba resolver los casos en que el juez fallecía o se negaba a aceptar la comisión por las enormes distancias a recorrer o por el monto de los viáticos. Por ello se optó por el nombramiento de tres jueces que se suplieran entre sí. Cuando todos ellos fueran incapaces de cumplir con la tarea, el virrey debía nombrar a otros, aunque esto último tuvo una validez relativa en el tiempo. El triple nombramiento, no obstante, dio pie a prácticas viciosas, las cuales fueron puestas de relieve por el duque de Alba en 1758¹³: si era difícil encontrar una persona apta para residenciar a algún funcionario, la dificultad se triplicaba al buscar a tres de ellos; por otro lado, el nombrado en primer término, solía excusarse y ceder por dinero su comisión al segundo, quien, a su vez, hacía lo mismo con el tercero, el que, para obtener alguna ganancia, se arreglaba con el residenciado para resarcirse de los gastos efectuados. Cuando se hacía la elección del juez en el Consejo de Indias, la Escribanía de la Cámara extendía el despacho que contenía la designación y ciertas normas generales sobre la forma en que debía proceder el juez de residencia. Éste representaba su despacho ante el Cabildo con el fin de que le diera cumplimiento y le tomara juramento para conducirse bien y fielmente en el mismo. Se solía, también, ser presentado ante la máxima autoridad política del distrito, aunque no había ley que lo ordenara.

¹³ Ibídem. p.16

De manera orgánica, el juicio de residencia se constituía por el escribano, colaborador más importante del residenciador, ante quien se actuaba. Otros auxiliares del juez de residencia eran los comisionados para levantar la sumaria en el interior de la provincia y los interpretes de lenguas indígenas: el alguacil de la residencia, subalterno ejecutor de los mandatos del juez, el revisor o visitador de papeles (quien conocía los registros de escribanos públicos y de cabildo, las causas civiles o criminales actuadas por las justicias inferiores, los autos de gobierno que se hubieran proveído, etc.) y el asesor letrado.

No era la fiscalización de lo actuado por un funcionario público, como podía presumirse, el único fin de la residencia, las leyes establecían también para los funcionarios americanos la necesidad de demostrar (con la sentencia de dicho juicio, generalmente) su fiel cumplimiento para así poder optar por nuevos empleos, como puede leerse en la Real Cédula de 24 de agosto de 1799¹⁴.

Virreyes, gobernadores y jefes superiores dieron residencia de sus cargos durante más de dos siglos y medio. El que la eludía, lo lograba ya fuera por inadvertencia o negligencia de los encargados de despacharla, no porque se les otorgara la exención expresa. No obstante, luego se trató de dispensar de la residencia a los funcionarios de los que se tuviera seguras noticias de que habían procedido ejemplarmente, lo cual comenzó a hacerse entre 1757 y 1759, aunque tan solo de forma parcial, pues dicha exención se refería únicamente a la investigación de oficio y no a la parte pública.

Las dispensas se extendieron durante la segunda mitad del siglo XVIII, llegando a hacerse comunes. A veces se fundaban en el poco tiempo en que se ejerció el cargo, otras en sus méritos y servicios o simplemente en los trabajos y perjuicios que hubiera sufrido.

Problema de grave resolución fue el de determinar si podía residenciarse a alguien después de muerto, y en caso de encontrarlo responsable de alguna

¹⁴ Ibídem. p. 29

falta, señalar cuales serían las penas que se le podrían imponer a sus herederos.

Dentro del juicio de residencia, el otorgamiento de fianzas por parte de los funcionarios constituía el medio más eficaz para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas. Cuando se temía que algún funcionario ocultara bienes buscando salvarlos al escapar de la responsabilidad derivada del descubrimiento de sus delitos, las fianzas eran en ocasiones el único medio de conseguir la indemnización de los agraviados. En la segunda mitad del siglo XVIII se trató de sustituir las fianzas por otro sistema que asegurara el cobro de las condenas. Luego de varios experimentos, el 30 de diciembre de 1777, se dictó la Real Cédula preceptuando que en las reales cajas de distrito donde ejercían sus oficios se les retuviera la quinta parte de sus sueldos. La cantidad retenida sería íntegramente devuelta a los funcionarios, si no les resultaban cargos en sus residencias. Los demás oficiales que no estuvieran en las condiciones anteriores, deberían dar fianza como hasta entonces. Esta Real Cedula tuvo corta vida y alcance y fue pronto derogada (1795).

Hasta este momento solo se advierten juicios en las que las pesquisas eran incentivadas por Españoles ibéricos, por lo que gracias a la carta del Licenciado Lorenzo Lebrón de Quiñones, de 10 de septiembre de 1554, se indicó que los indios no estaban lo suficientemente enterados de las residencias ni de lo que significaban, junto con otras cartas análogas, se dio lugar a la emisión de la Real Cedula de 9 de octubre de 1556¹⁵ en la que se ordenaba al presidente y oidores de la Nueva España, que tuvieran cuidado de que las residencias pregonadas llegaran a conocimiento de los indios para que pudieran manifestar sus agravios con entera libertad.

En este análisis sobre el juicio de residencia se encuentran grandes fundamentos, las partes que lo integraron, los momentos y hasta una clasificación respecto a los residenciados, sin embargo no solo existió este

¹⁵ *Ibidem.* p. 30.

instrumento de control implementado por la Corona, ahora analizaremos lo que atañe respecto a la visita.

De las visitas se pueden distinguir dos géneros: las ordinarias, giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente.

Con el fin de garantizar la independencia y la moralidad de su gestión, se dotaba al visitador de una elevada remuneración; no podía realizar visitas acompañado de sus familiares ni criados ni por el resto de sus oidores. Se premiaba su celo ofreciéndole una cantidad mayor en recompensa. Esto en las visitas ordinarias.

En lo que respecta a las visitas extraordinarias, que tenían el fin de fiscalizar las gestiones de los virreyes, oidores y demás funcionarios, realizadas por visitadores desde España para dar razón del desempeño de todos los miembros del gobierno de sus territorios en el nuevo continente, tanto civiles como eclesiásticos, de todo lo cual daban noticia al Consejo de Indias.

Se dice que no ha podido ser diferenciada claramente la visita frente a la residencia,¹⁶ pues se habla de “visita en forma de residencia”, como de “residencia en forma de visita”.

A continuación se enumeran algunas características que Mariluz Urquijo señala, siguiendo a Solórzano Pereira que, sin pretender a ser absoluta esta lista, son propios de una visita en una residencia y viceversa.

- 1) En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos, en las residencias el pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento.
- 2) En la generalidad de los casos los funcionarios visitados permanecían en sus puestos mientras que los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio.

¹⁶ Ibídem. p. 31.

- 3) En las residencias se inquiriere siempre sobre un periodo de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos fechas: la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos.
- 4) Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado.
- 5) Si las sentencias del Consejo de Indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas.
- 6) Ciertos funcionarios de la administración de Indias estaban exentos de las residencias pero no de las visitas.
- 7) Por lo general el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero estaba sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento.
- 8) La visita era generalmente despachada por investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios. Esta circunstancia no obstaba para que pudieran comenzar a la vez los juicios de varios componentes de un organismo o, lo que era más común, que en un mismo juicio se residenciara a todos los que lo integraron duran un determinado espacio, como podían ser, a manera de ejemplo, las residencias de un gobernador y de los capítulos que formaron parte del Cabildo del lugar donde aquel desempeñó sus funciones durante el termino de estos.

Estas dos instituciones se preservaron durante todo el tiempo en que la Corona estuvo sin problemas para imponer su *imperium* ante los territorios dominados (antes de empezar los movimientos independentistas). Teniendo que prestar atención como es que se hacía diferencias entre los funcionarios de la Corona, a unos se les trataba con un rigor casi inflexible en virtud de la naturaleza de sus cargos y a otros con una flexibilidad relativa. Los juicios de residencia y las

visitas contaban con un cuerpo orgánico que toda institución material necesita para llevar a cabo sus funciones. Por último, cabe resaltar, el marco normativo para sustentar toda acción realizada, siendo esta muy particular y que atendía los problemas suscitados para lograr eliminar esas conductas tendenciosas, y que trasgredieran el correcto orden administrativo.

México Independiente-Revolucionario.

En el México independiente se comenzó a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia, no obstante la presencia de algunos vestigios de este se presentaron hasta la segunda mitad del siglo XX.

En la Constitución de Cádiz de 1812 se muestra la importancia por constitucionalizar el juicio de residencia, ya que en esta se facultó expresamente al Supremo Tribunal para conocer la residencia de todo “funcionario público” que esté sujeto a ella por disposición de las leyes, así mismo sucedió en la Constitución de Apatzingán (capítulos XVIII y XIX, artículos 212 a 231). Podemos estar en el entendido que esta constitución tuvo vigencia en el territorio mexicano más no validez, en virtud de que se encuentra en el periodo de la guerra independentista, sumado a que la “Pepa” estuvo en vigor solo dos años.

A partir de la Constitución de 1824 se buscó confiar la misión de juzgar a un alto funcionario a un parlamento o a un Senado (gran Jurado), que por su número y actuación colegiada conformaría el espíritu colectivo y permitiría una cierta seguridad en el anonimato, que no recurrían en los tribunales comunes, los que además se encontrarían incapacitados formal y moralmente para juzgar a los altos funcionarios. El artículo 38 de esta Constitución, confería a cualquiera de las dos Cámaras para conocer de las acusaciones contra el presidente de la Federación, aunque un año después de haber cesado en sus funciones por delitos contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por el cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo, así como

de los actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidentes, senadores y diputados, o a que estos se presten a servir sus destinos a las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.¹⁷

También podía conocer de las acusaciones por delitos cometidos al ejercer sus funciones los individuos de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios de despacho.

Sobre los gobernadores de los estados, por atropellos a la Constitución, leyes de la Unión u órdenes del presidente de la República que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, o por publicar leyes o decretos, de sus legisladores locales, que vayan en contra de los ordenamientos mencionados.

La Cámara de diputados actuaría únicamente como gran jurado, si el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiera intervenido el Senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones, así como en los casos de acusaciones contra el vicepresidente, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su desempeño.

Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de justicia, en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos, enumeradas en las secciones primera a sexta de la fracción V del artículo 137, se determinó que este órgano judicial conocería de las causas promovidas en contra del presidente y vicepresidente de la República; de las causas criminales de diputados y senadores, gobernadores de los estados y secretarios del despacho de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules; así como de las ofensas contra la nación, de los empleados de hacienda y justicia de la federación, y de las infracciones de la Constitución y leyes generales. El artículo 138 agregaba que una ley determinaría el modelo y los grados en que la Suprema Corte de Justicia debía conocer en los casos anteriores.

¹⁷ Ibídem. p.33.

A los individuos de la Corte se les juzgaría por un jurado especial conformado de la siguiente manera: la Cámara de Diputados elegiría 24 individuos, ajenos al Congreso General, con los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte. De entre ellos se nombraría, al azar, un fiscal y un número de jueces equivalente a de los miembros de la primera Sala de la Corte, y cuando fuera necesario, procedería la misma cámara, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, a la designación del mismo modo, de los jueces de las otras Salas, según el artículo 139.¹⁸

En las leyes de Constitucionales de 1936 aparece por primera vez la expresión de delitos comunes.

Reduciendo su campo de esta constitución en la materia de responsabilidades de los servidores públicos podemos definirla como una carta magna caracterizada por el extravagante poder conservador, que dentro de sus ilimitadas facultades contaba, en relación con nuestro tema, con la de nombrar el día primero 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 de estas causas; 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 en la Corte suprema de Justicia.

Contra el presidente solo se podía intentar acusación criminal, ante cualquiera de las Cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su mandato; contra los senadores o diputados, hasta dos meses después de la conclusión de su desempeño gubernamental, y en todo momento de su labor, pues el artículo 47 no hacía distinción alguna; contra los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios de despacho, consejos y

¹⁸ Ibídem. p. 35.

gobernadores de los departamentos, aunque a estos últimos se les podía acusar ante la Cámara de diputados.

Los miembros de la Corte Suprema de justicia no podían ser juzgados en sus negocios civiles ni en sus causas criminales sino por el tribunal y según el procedimiento señalado en la Segunda y Tercera leyes constitucionales (artículo noveno de la quinta ley).

Por su parte, las atribuciones de la Corte Suprema de justicia, en el tema que estudiamos, según las fracciones del artículo 12, eran las siguientes:

- i. Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del Supremo Poder conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la Segunda Ley Constitucional.
- ii. Conocer de las causas criminales contra el Presidente de la Republica, diputados y senadores, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en la Tercera Ley constitucional.
- iii. Conocer, desde la primer instancia, los negocios civiles que tuvieran como actor o como reos al Presidente de la Republica y los secretarios de despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros.
- iv. Conocer en los negocios promovidos contra de los gobernadores y los magistrados superiores de los departamentos, y en el mismo grado las causas criminales que se formen contra estos por delitos comunes.
- v. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.¹⁹

En los siguientes proyectos constitucionales o Constituciones: el proyecto de Reformas de 1840 (arts. 66-69, 73, 92, 93, 100, 116-118, 159 y 160), el proyecto de Constitución de la Mayoría de 1842 (arts. 84-86, 97 y 98, 102-104,

¹⁹ Ibídem. p. 36.

112, 115, 167-178), el Proyecto de constitución de la Minoría de 1842 (arts. 38 y 39, 58 y 59, 62-66, 70, 73 y 80-82), las Bases Orgánicas de 1843 (arts. 73, 74, 76-78, 90, 92, 96, 97, 100-102, 109, 118, 124-130), y el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 (arts. 12, 13, 16, 17 y 22-25) no existen novedades de consideración en cuanto a la existencia de exigir responsabilidades a los servidores públicos que no se hayan analizado en líneas anteriores, en términos semejantes de la practica constitucional.²⁰

Notablemente las Constituciones de 1812, 1824 y 1836 no contenían un capítulo que regulara exclusivamente la responsabilidad de los servidores públicos, las disposiciones que regulaban la materia se encontraban dispersas. Es a partir de la constitución de 1857 cuando por primera vez se incluye un título que regula específicamente las responsabilidades de los funcionarios públicos.

La Constitución de 1857 es de suma importancia en nuestro tema no solo por haber sido la primera en dedicar un título (el cuarto) exclusivo para determinar la responsabilidad de los “funcionarios públicos”, y por haber dado lugar a la regulación de misma materia a nuestra constitución vigente, sino también por haber sido la primera bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidad de los funcionarios públicos.²¹

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, se dio gran importancia a fiscalizar a los altos funcionarios, el diputado Jose Maria Mata se desempeñó en someter a juicio político al presidente de la Republica, situación que no obstante haber sido contemplada en las anteriores constituciones, era algo imposible de llevarse a cabo.

Así, en el artículo 103 de la Constitución del 57 se reconoció la responsabilidad del presidente, pero precisando que durante el tiempo de su encargo solo

²⁰ Ibídem. pp. 36 y 37.

²¹ Ibídem. p. 37

podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La autorización para proceder en contra de los altos funcionarios se determinó en el artículo 104, otorgando amplias facultades a los diputados para investigar los delitos que se les imputaran. A tales delitos se les llamaba delitos comunes, que son los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, es decir, son delitos propios, cuyo interés jurídico es proteger la debida administración y el buen despacho. En cambio los delitos oficiales no son propiamente tales, sino violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse con ese criterio, para separar de su cargo a un funcionario público, siendo estos imprecisos y que no se encontraron debidamente tipificados.²²

En el artículo 122 del proyecto constitucional, que luego llevaría el número 104, se establecía que los delitos comunes cometidos por secretarios de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, diputados y demás funcionarios públicos de la federación de nombramientos populares, deberían ser conocidos por los tribunales ordinarios, pero que ninguno de los procesos comenzarían sin que la parte agraviada obtuviera previamente licencia del Congreso para su separación; respecto de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo (aquí encontramos la responsabilidad administrativa, descrita no como tal y junto a la responsabilidad penal), ello daba origen al juicio político, que al retirarse el primer proyecto se sustituyó por el termino de delito oficial.

En el artículo 108 se estableció que en las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público, a lo cual podemos referenciar ciertos aspectos generales que resultan importantes respecto al “fuero”.

Como observamos en los puntos anteriores de este capítulo, en la Nueva España existieron gran cantidad de fueros, alrededor de trece, con sus

²² Ibídem. p.38

respectivas legislaciones y ejercidos por tribunales especiales, abolidos por la "Pepa". Posteriormente Benito Juárez, en la ley que lleva su nombre, del 23 de noviembre de 1855, suprimió todos los fueros existentes y mantuvo solo el fuero constitucional, militar y de imprenta; el fuero eclesiástico quedó suprimido para los negocios civiles.

En esta Constitución solo subsistió el fuero de guerra y el constitucional.

El fuero fundamentó dos procedimientos, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales. Los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente en tanto no sea declarada formalmente la causa por el Congreso. Tratándose de los segundos, dado el carácter político, solo serían juzgadas por jurados compuestos por altos cargos de la nación.

Ahora, como se citó anteriormente, de esta constitución se desprendió la primera ley reglamentaria de los artículos 103 a 108. El 3 de noviembre de 1870, surge esta ley reglamentaria, aun sin existir ni Código Penal, ni Código de Procedimientos Penales.

Al surgir un procedimiento a cerca de un delito oficial, la Cámara de diputados con mayoría absoluta de votos, declararían si el acusado era o no culpable. Quedando sin efectos en virtud de que no existía pena aplicable y tampoco delitos debidamente definidos con carácter de oficial, que aunque esta ley de 1870 hacía referencia a los delitos oficiales, las conductas eran tan vagas, que no podían tan siquiera configurar delitos.

La siguiente Ley de Responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896, a diferencia de la anterior no hacía alusión a delitos oficiales, puesto que ya existía el Código Penal de 1872, definidos en el artículo 1059. Hablaba de los delitos comunes, cometidos con funcionarios durante su cargo o bajo el desempeño de sus funciones. Esta Ley estuvo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo la Constitución de 1917, que alteró en parte las disposiciones relacionadas con toda responsabilidad de los funcionarios.

Cabe mencionarse, por la importancia de la persona y también sobre el contenido de la misma, el 3 de noviembre de 1870 se expidió la Ley Juárez, la cual estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la federación, señalando a los responsables y sujetos a esta ley todos los señalados y regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857. Al igual que la Constitución, se restringía la responsabilidad del Presidente de la República solo a los delitos de traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Lo trascendente y que hace la importancia de su mención en este estudio es que, reguló una infracción que denominaba omisión en el desempeño de funciones oficiales, consistentes en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto por los artículos 103 y 104 de la Constitución de 1857, diferenciando los procedimientos de delitos oficiales y los comunes. En el primer caso la Cámara de Diputados se constituía como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia.

No obstante que la Ley Juárez no desarrollo en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales) es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que “el congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado”, situación que a partir de 1874 quedo a cargo solo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

Recogiendo lo descrito en líneas anteriores podemos encontrar que no se utilizaba la palabra servidor ni funcionario público, en las siguientes Constituciones:

- la Constitución de 1812 menciona la figura de los empleados públicos, sin embargo, no especifica quienes eran considerados empleados públicos con responsabilidad;
- la Constitución de 1824, presentaba a los empleados de la federación sin especificar a quiénes se les reputaba como tales;
- la Constitución de 1836, no hace mención alguna; y
- la Constitución de 1857, en la cual se emplea por primera vez el término de funcionario público (además de sustentar sus leyes reglamentarias).

Estas constituciones anteriormente descritas muestran el cimiento que el régimen de responsabilidades administrativas del servicio público va obteniendo bajo el Estado de Derecho mexicano que, junto a la ley que se menciona, surgieron del acontecer de este periodo que finaliza gracias a un acontecimiento de suma relevancia para la sociedad y para su estructura legal.

México post-revolucionario.

La guerra de revolución trajo como resultado, además del derrocamiento al caudillismo y los privilegios de clase acaudalada, lo más importante para la democratización del Estado Mexicano, la Constitución de 1917.

El trabajo legislativo fue exhaustivo, con una técnica detallada y con los aspectos vanguardistas a los que se refieren, y es reconocido, a estos constituyentes (refiriéndonos a las garantías sociales). Esta constitución, ya refiriendo a la materia de esta investigación, mantiene en su nacimiento el término y disposiciones sobre los funcionarios públicos, adelantando que, no es sino hasta las reformas de 1982, cuando se cambia la figura de funcionario público por la de servidor público.

Los artículos que conformaron el Título IV Constitucional durante un primer periodo, desde 1917, regularon los siguientes temas:

Art. 108. Los sujetos de responsabilidad penal y las causales de ésta.

Art. 109. Procedimiento de declaración de procedencia.

Art. 110. Señalaba las causales por las cuales los altos funcionarios no gozaban de fuero constitucional tales como:

- La comisión de delitos oficiales.
- Incurrir en faltas u omisiones en el desempeño de algún empleo cargo o comisión pública.
- Delitos comunes en el desempeño de empleo, cargo o comisión.

Art. 112. Negativa de la gracia del indulto a los responsables de delitos oficiales.

Art. 113. Términos para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales.

Art. 114. Estableció que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

En los términos del 5º párrafo del artículo 111 de la Constitución, el Congreso de la Unión debía expedir “a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y el Distrito y territorios Federales”, ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 31 de diciembre de 1939, 22 años después, en el que se elabora la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente. A esta ley se le denominó Ley Lázaro Cárdenas.

A la Ley Cárdenas se le dio a la tarea el regular de manera sustancial lo expuesto en la Ley Juárez, siendo su aportación el conceder a la acción popular la denuncia de presuntos actos delictivos y por faltas oficiales que cometieran en el desempeño del cargo que tengan encomendado. Señalando como sujetos

de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

1. Presidente de la Republica
2. Senadores y diputados al Congreso de la Unión
3. Ministros de la Suprema Corte de justicia
4. Secretarios de estado
5. Jefes de Departamento Autónomo
6. Procurador General de la Republica
7. Gobernadores y diputados de legislaturas locales

El artículo 111 de la constitución del '17 sufrió reformas y éstas fueron mínimas, estaban enfocadas a la territorialidad y por lo tanto no afectaron el fondo de la materia, sin embargo, resulta importante señalar que originalmente este artículo reguló lo correspondiente al juicio político, destacando lo siguiente:

- En primer lugar el juicio político se iniciaba por la comisión por parte de los servidores públicos de delitos oficiales, señalando este mismo artículo como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.
- Además respecto a los delitos oficiales destaca que éstos serían juzgados por un jurado popular, y en los términos que se establecían para los delitos de imprenta.
- En segundo lugar se destaca el procedimiento del juicio, éste se inicia ante la Cámara de Diputados con la acusación que se haga de los funcionarios públicos que hayan cometido algún delito oficial, hecha la acusación, el Senado se erigía en Gran Jurado para declarar la culpabilidad del funcionario por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros.
- Como punto tres se encuentra lo relacionado con las sanciones mismas que consistían en la privación del puesto y la inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determinara la ley.

- Se regula la responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Se determina que las resoluciones del Gran Jurado y las declaraciones de la Cámara de Diputados serían inatacables.
- Se concedía la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios.
- Se otorgaron facultades al Congreso de la Unión para que expidiera una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y el Distrito y Territorios Federales.
- Con relación a la destitución por mala conducta de los funcionarios del Poder Judicial, sólo el Presidente de la República podía pedir ante la Cámara de Diputados la destitución de éstos. Dicha petición debía de ser aprobada por mayoría absoluta en la Cámara de Diputados primero y en la Cámara de Senadores después.

La Constitución de 1917 repitió lo dispuesto por la de 1857, y aunque mejoro su redacción trajo también algunas novedades que se agregaron, como se ha dicho, con la Ley Reglamentaria de 1940, que copio fielmente la de 1896.

El artículo 108, que corresponde al 103 de la Constitución de 57, se presentó el 21 de enero de 1917. En el dictamen que acompañaba este artículo, con otros del Título Cuarto constitucional, se decía que:

“la estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave dl orden común.”

Los gobernadores y diputados locales, no considerados en la Constitución del 1857, asumieron, además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

Se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.

También se consideró apropiado que en estos juicios interviniera un jurado popular. Así, al final del párrafo sexto del artículo 111, se decía que “estos delitos y faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 constitucional”. Los constituyentes de 17 pensaron que los ciudadanos serían implacables en contra de los funcionarios corruptos, olvidándose de la gran cantidad de absoluciones escandalosas que esta clase de jurados había protagonizado en la historia nacional.

Por las reformas de 1928 y 1944, en el párrafo sexto del artículo 111 constitucional se agregó una situación especial de responsabilidad, únicamente aplicable a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial, al disponer que:

“el Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por la 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 territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los territorios. 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 quedara privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a una nueva designación.”

De 1928 a 1976, el Presidente de la República solicitó en tres ocasiones la aplicación de este párrafo.

La ley de responsabilidades de 1940 confería a la Cámara de diputados facultades de investigación y de decisión sobre el desafuero que traía como

consecuencia la separación del funcionario de su cargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes, en abierta violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, por haberse ceñido servilmente los legisladores a la ley de 1896, sin tomar en cuenta los cambios introducidos en la Constitución de 1917.

Otro error de esta ley es que copio sin reparos los capítulos cuarto y quinto de la Ley de 1896, en lo que concierne al juicio político sin tomar en cuenta que contradecían palpablemente lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, tratando de fijar las bases sobre las cuales debía la Cámara de Diputados instruir el procedimiento en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios, siendo que el procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores. Esta Ley de 1940 provocó, así mismo, confusiones respecto a la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes.

La Ley de Responsabilidades de 1980 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, no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando porque se inspiró casi a la letra en ella (la Ley de 1940), y también porque en sus artículos transitorios se dispuso, sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y dado que ya habían derogado los artículos relativos al Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la Ley de 1940, ocasiono que se dejara en libertad a varios procesados (por lo menos a veinticinco), pues en la nueva ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales.

En 1982, Miguel de la Madrid Hurtado, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en funciones de ese entonces, instrumentó la política de “renovación moral”²³, realizando una reforma constitucional a través de la cual

²³ MARTINEZ BULLE GOYRI, Víctor M., La responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente, [En línea]. Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/141/5.pdf> 21 de marzo de 2012. 3:00 hrs.

se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se clasificaron en responsabilidad penal, política, administrativa y civil.

En la iniciativa que dio origen a esta reforma, se señala que “era impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título IV constitucional que hablaba, y habla, de las responsabilidades de los funcionarios públicos”, cambiando al de “responsabilidades de los servidores públicos”. Desde la denominación se establecía, y establece, la naturaleza del servicio a la sociedad que comparte la persona en su empleo, cargo o comisión.

La responsabilidad administrativa se sustentó fundamentalmente con la propia constitución en este título cuarto. La reforma dio a lugar al nacimiento de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, el lema político de la “renovación moral de la sociedad”, fue consecuente a la insistente demanda por terminar con la corrupción generalizada.

En el marco de la reforma constitucional y la expedición de su ley reglamentaria, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se diseñó un régimen de responsabilidades de los servidores públicos que establecía cuatro tipos de responsabilidad: la política (art. 109 fracción I, CPEUM), la administrativa (art. 109 fracción III y art. 113 CPEUM), la civil (art. 111 CPEUM), y la penal (art. 109 fracción II) (responsabilidades aún contempladas).

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la federación de 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente del Título Cuarto (artículo 108 a 114), y se publicó en seguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 31 de diciembre del mismo año.

Del análisis de las reformas constitucionales y la nueva Ley de responsabilidades, vemos que la denominación del Título Cuarto de la Constitución ahora alude a “las Responsabilidades de los Servidores Públicos”,

por lo que se puede precisar quien es sujeto de este tipo de responsabilidades, es decir el servidor público.

Cada tipo de responsabilidad se estableció que se sustancie a través de procedimientos separados y distintos previamente; así mismo, sanciones diversas y los órganos encargados de adjudicarlos varían también según la clase de responsabilidad.

Esta ley de responsabilidades es cuidadosa al eliminar la palabra fuero, para así evitar la connotación de privilegio o inmunidad a favor de algún servidor público. En su lugar emplea la expresión “declaración de procedencia” que es de carácter neutro y cuyos antecedentes se remontan a la práctica del Congreso de decidir en el sentido “haber lugar o no a proceder” en contra de un servidor público, como lo establece el primer párrafo del artículo 111. Por otro lado el mismo artículo establece que la resolución de la Cámara “no prejuzga los fundamentos de la imputación”, lo cual ha sido un principio tradicionalmente aceptado.

En el año 2001, se consideró que el ordenamiento jurídico de 1982 no respondía a la problemática que se vivía en ese momento, razón por la cual, en sesión celebrada en la Cámara de Diputados, el día 26 de abril de 2001, fue aprobada la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adicionando además el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y reformando el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, misma que se envió al Senado de la República para su respectivo análisis y aprobación. El 13 de marzo de 2002, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De acuerdo con las consideraciones realizadas al dictamen que aprueba la minuta por la que se expide la ley del 2002, ésta surgió con el propósito de llevar a la realidad las normas básicas de responsabilidades de los servidores

públicas contenidas en el Título Cuarto de la Carta Magna y dotarlas de eficacia para cumplir con sus objetivos.

La nueva Ley retomó gran parte de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, las cuales, aun siendo más amplias de manera sustantiva, se encuentran hoy en día más que rebasadas por la realidad social.

1.2 El Servidor Público.

Para conceptualizar, la ciencia jurídica se allega también de las fuentes del Derecho que es un término surgido de una metáfora, pues deriva de remontarse a las fuentes de un río -es llegar al lugar en que sus aguas brotan de la tierra-; de manera semejante, las fuentes del Derecho inquieren la fuente de una disposición jurídica buscando el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho, es decir es el lugar donde mana el agua del derecho.²⁴

Bajo esta premisa, se encuentran diversas descripciones que refieren a lo que se debe entender por Servidor Público. Señalando en este espacio que se describirá este concepto conforme las fuentes formales y a la doctrina, llevando este mismo proceso en los dos puntos subsecuentes, ya que conceptualizar lo que se debe entender por Función Pública y Servicio Público es inherente al desarrollado de este punto y de todo el tema de investigación.

Investigadores del inicio del siglo XIX consideran dos clasificaciones del servidor público: 1) según su naturaleza jurídica de vinculación: relación civil y relación laboral, 2) según su rango: altos funcionarios, funcionarios y empleados.

A partir de su relación laboral se considera:

1. Según el tiempo de duración; de planta y temporal.

²⁴ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 50ª ed., Porrúa, México, 2000.

2. Según la naturaleza de sus labores: de confianza y de base: que a su vez pueden clasificarse según el documento que origina la relación laboral y según la partida presupuestal.

3. De conformidad con la formalidad que da origen a la relación laboral:

a) con nombramiento (definitivos, internos, por tiempo fijo o por obra determinada);

b) en listas de raya (obreros, técnicos, administrativos, especialistas y provisionales).

4. Conforme al presupuesto y la partida correspondiente: numerarios, supernumerarios, de base y eventuales.

A partir de su rango, resalta que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado; en estos términos, el funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y contratar documentos, realizar cálculos y tramitar o desarrollar cualquiera otra actividad afín que no implique representación alguna del Estado.

Del mismo periodo, Jorge Jiménez Alonso²⁵ clasifica de la siguiente forma a funcionarios y empleados al servicio del Estado:

a) Altos funcionarios; son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado. Es innegable entonces que, por analogía y guardando la debida proporción, ellos constituyen lo que para el apartado A son los altos empleados o representantes del empleador, quienes no se rigen por el estatuto laboral. El empleador original es el Estado, representado por su gobierno, y los altos funcionarios hacen las

²⁵ Revista Vínculo Jurídico, JIMENEZ ALONSO, Jorge, El régimen jurídico de los Servidores Públicos, Ponencia presentada ante la XXXIII Asamblea Nacional de Derecho del Trabajo y la Previsión Social, Revista 20, Octubre-Diciembre 1994.

veces de sus representantes; son "empleadores físicos" de la persona jurídica Estado. La nota característica de esta categoría en la administración pública, es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados o logrados por la vía del sufragio es mucho más marcada que en los niveles inferiores e implica en la mayoría de las veces la culminación de la carrera dentro del servicio civil.

b) Funcionario. Es la persona que realiza una función pública, que tiene poder de decisión, mando de persona y ejercicio de autoridad. Es, propiamente dicho, el empleado de confianza que cataloga y describe el artículo 5º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

c) Empleado. Es toda persona física que presta un servicio para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario. Su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguno.

Con las reformas expedidas en 1982, en términos del artículo 108 constitucional se observa que: se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral. Este mismo artículo establece que los anteriormente mencionados son responsables por los actos u omisiones en que puedan incurrir en el desempeño de sus respectivas funciones. Es decir que, el concepto integra a los funcionarios y empleados, de todos los niveles al servicio del Estado, en servidores públicos.

Sobre los planteamientos anteriores, se desprende que el Estado para materializar sus actuaciones y que se lleve a cabo el fin de proporcionar los servicios que como ente jurídico está obligado a prestar y a "operar a través de

agentes que constituyen el elemento personal de la administración pública,²⁶ siendo comprensible que la denominación de servidores en lugar de funcionarios, contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de derecho.

Para conceptualizar esta figura, a manera de hacerla propia, se entenderá, como lo establece el Lic. Luis Humberto Delgadillo, que “el servidor público es la calidad que se le otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado.”²⁷

1.3 La Función Pública.

Para cumplir con los imperativos que históricamente el hombre le ha asignado al Estado, éste realiza una múltiple y variada actividad a través de sus órganos, que se ve materializada mediante la actividad de los hombres, es decir, de seres humanos que en todos los niveles administrativos competenciales laboran como servidores del Estado.

Siendo rigurosos con el lenguaje, es necesario ocuparnos para este concepto el acudir a su etimología. Función proviene de *fungere* que significa hacer, cumplir, ejercitar que a su vez se deriva de *finire* y tiene diversas acepciones. Así la palabra latina *functio* significa ejercicio, cargo o cumplimiento de una obligación.²⁸

Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los

²⁶ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, Derecho Administrativo, primera reimpresión, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 1983, p. 26
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/321/3.pdf>

²⁷ Vid. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 85-86.

²⁸ MARQUEZ, Daniel, Función Jurídica de Control de la Administración Pública, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2005, p. 8

modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.

En función de analizar diversas definiciones para realizar una propia, encontramos lo que plantea el Lic. Luis H. Delgadillo, el cual nos menciona que "se llama función pública a la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial"²⁹

Del concepto anterior, se fundamenta la existencia de diversas funciones públicas, conforme a sus contenidos sustanciales, como lo son: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral. Como bien hace notar Manuel María Díez, "el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial".³⁰

Instrumentos internacionales, con motivo del estudio al combate de la corrupción, bajo sus investigaciones realizadas, integran el siguiente concepto: "la función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el

²⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel, Teoría de la Administración Pública, primera edición, Editorial Porrúa, México, D.F. 2000, p. 143
<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/teoria%20de%20la%20administracion%20publica.pdf>

³⁰ DIEZ, Manuel María, Derecho administrativo, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina 1967, Tomo III, p. 187.

marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.”³¹

La función administrativa, como todas las funciones públicas tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad; el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos. Hans Kelsen afirma: "Defínase la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura." ³²

Haciendo referencia al análisis histórico que este trabajo presenta, se puede observar que en diversas etapas de la historia se tomó como funcionario a la persona que tenía encargada la administración de los servicios que presta el Estado a la sociedad, de aquí también surge el dilema de conceptualizar lo que se debe entender como funcionario y como empleado, dejando lo correspondiente al concepto de servidor público como una figura en medio de un funcionario y empleado; así pues, surgió a bien la homogeneidad de que no existiera funcionario y empleado en la descripción legal, sino el de servidor público, que desarrolla, lo que a este punto compete explicar, “la actividad esencial y mínima del Estado, fundando la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad con todas esencia democrática”.

Actualmente en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y

³¹ Definición de la Carta Iberoamericana de Función Pública, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003, p. 5
<http://www.libertadciudadana.org/archivos/indice/herram2009/Carta%20Iberoamericana%20de%20la%20Funcion%20Publica.pdf>

³² KELSEN, Hans, Teoría general del Estado, (Traducción de Luis Legaz Lacambra), Editora Nacional, México, 1979, p. 309.

eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

1.4 El Servicio Público.

En nuestra norma fundamental, si bien no existe la definición formal de “servicio público”, estamos ciertos de que en ella se realiza una clasificación de lo son estos. Lo anterior se deriva del análisis que sus numerales 73, 115, 116, 122 y 124,³³ de los que conforme a su análisis se describen como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental"³⁴.

Servicio público también se logra entender como el conjunto de presentaciones reservadas en cada Estado a la órbita de las administraciones públicas y que tienen como finalidad ayudar a las personas que lo necesiten. Suelen tener un carácter gratuito, que corre a cargo del Estado, son propios de los países con los que se alcanza un estado de bienestar.

Con el desarrollo de este marco histórico y conceptual, se logra vislumbrar la inquietud en que cualquier Estado, en todo momento de la historia y en las diversas formas de gobierno, se encuentra ante la preocupación de mantener el control de los administradores del mismo, así que el manejo inequívoco de los conceptos precisos del sujeto encomendado a realizar las acciones de este; entiendo, qué es el servidor público, cuál es su función pública dentro del servicio público. En virtud de lo anterior, se concibe que el Estado sustenta la gobernabilidad³⁵ en un Estado de Derecho que resguarde los aspectos

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁴ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, cuadragésima edición, México. 2000, pp. 21 y 22.

³⁵ Gobernabilidad.- Según Manuel Alcántara la gobernabilidad puede ser entendida como la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, que se sitúan en su entorno o son intrínsecas a éste. Este concepto se enmarca en el ámbito de "la capacidad de gobierno". Éste se da siempre en un ámbito social tal en el que se registran

sociales, políticos y económicos esenciales de convivencia con el exterior, así como en su interior.

CAPÍTULO 2

EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones que realicen derivados de sus funciones. En México en materia de responsabilidades de los servidores públicos encontramos dentro del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuatro tipos de responsabilidades:

- Responsabilidad política
- Responsabilidad penal
- Responsabilidad civil
- Responsabilidad administrativa.

En atención a las responsabilidades enlistadas anteriormente existen elementos que se distinguen para cada uno de estos tipos como son:

- Daño o perjuicio
- Obligación
- Reparación

demandas de los ciudadanos que son procesadas en menor o mayor medida por el sistema político.

De acuerdo a la Organización de los Estados Americanos Gobernabilidad significa:

1. Estabilidad institucional y política, y efectividad en la toma de decisiones y la administración.
2. Se relaciona con la continuidad de las reglas y las instituciones, y en el paso, consistencia e intensidad de las decisiones.
3. Es la línea más corta entre el INPUT (Demanda) de la sociedad y el OUTPUT (Resultado) del gobierno En términos generales, es la capacidad para la continua adaptación entre la regla y el acto, entre la regulación y sus resultados, entre la oferta y la demanda de políticas públicas y servicios.
4. La Gobernabilidad depende de la Gobernanza, por ejemplo del nivel de madurez en una sociedad organizada y su capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones y en el arte de gobernar correctamente.

Wikipedia, La enciclopedia libre, <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobernabilidad>, 25 de enero de 2012, a las 16:00 hrs.

Cabe señalar lo anterior en virtud de que cada una de las responsabilidades enlistadas se debe dar un análisis específico y detallado, centrandolo solo en lo correspondiente a la responsabilidad administrativa, como se ha venido desarrollando.

2.1 La Responsabilidad Administrativa en el Servicio Público.

Desde el punto de vista etimológico la palabra responsabilidad es decir, *responsum* significa el obligado a responder de algo o de alguien.³⁶

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española la responsabilidad tiene las siguientes acepciones:

2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.
3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.
4. f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.³⁷

La Enciclopedia Jurídica Mexicana establece que: "Por responsabilidad puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar."³⁸

Como se observa los elementos que se distinguen en las anteriores definiciones son: el Daño o perjuicio, obligación y reparación.

³⁶ Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, versión electrónica en: <http://www.rae.es/>

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, F-L, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002, p. 168.

Los servidores públicos deben conducirse bajo una serie de normas que han sido establecidas por Ley. Estos preceptos legales federales y estatales, persiguen moldear la conducta del servicio público de tal forma que sus integrantes logren su misión.

La responsabilidad administrativa surge a partir de ese marco normativo que de la ley emana. También es conocida como responsabilidad disciplinaria. Siendo aquella a la que están sujetos los servidores, funcionarios o empleados públicos (aun citados en ciertas leyes), por la infracción de las disposiciones administrativas referentes al ejercicio de su actividad, en relación con el servicio que les está encomendado, siempre que los actos realizados no revistan carácter delictivo.

Los artículos 21 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que la autoridad administrativa impondrá 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.

Para conceptualizar lo que se entiende por Responsabilidad Administrativa, se encuentra que “es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

2.2 Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.

Se considera conveniente primeramente conocer lo que es un procedimiento administrativo, el cual es definido por el artículo 2º fracción XXII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, de la siguiente forma: “Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que precederán todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios

para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general".³⁹

De este concepto, se advierte que el Procedimiento Administrativo Disciplinario es la variante de los tantos procedimientos administrativos que existen en el campo del Derecho Administrativo, los cuales se encuentran regulados en la Administración Pública del Distrito Federal, por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y para el caso del ámbito del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, éste se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Procedimiento Administrativo Disciplinario, se desahoga en dos fases o etapas: la indagatoria y la comprobatoria, sin embargo, algunos tratadistas estiman que la etapa indagatoria no es parte formal del procedimiento, por lo siguiente: del resultado de dichas investigaciones no necesariamente se concluye en la incoación de un procedimiento; la etapa indagatoria no se encuentra contemplada en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como parte del procedimiento; y además, por que al momento de citarse al presunto responsable, es deber de la autoridad correspondiente hacerle saber la responsabilidad que se le imputa, ya que si no se cuenta con toda la información y documentación que acredite tal irregularidad, resultaría violatorio de garantías individuales iniciar un procedimiento en el que se aduzcan elementos que posteriormente fueron integrados, salvo el caso que se trate de hechos supervenientes o se adviertan elementos que impliquen nuevas responsabilidades, en cuyo supuesto se podrá disponer de nuevas investigaciones y citar a otras audiencias, tal y como lo indica el precepto antes citado.

Etapas

Acuerdo de Radicación.- Por acuerdo, la autoridad disciplinaria formalmente determina registrar bajo su jurisdicción administrativa la queja o denuncia

³⁹ Diccionario Jurídico Mexicana, P-Z, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1988, p.2828 y 2829.

presentada, en virtud de ser de su competencia. El auto de radicación debe contener la orden que se registre en el Libro de Gobierno, asignándole el número progresivo que le corresponda.

Indagatoria.- En esta etapa, la autoridad disciplinaria se hace llegar de los elementos necesarios para determinar la procedencia o improcedencia de la presunta responsabilidad administrativa del servidor público investigado.

Comprobatoria.- En esta fase, la autoridad disciplinaria, presume que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa, por lo que inicia formalmente el Procedimiento Administrativo Disciplinario, a efecto que el investigado, tenga oportunidad de desvirtuar la imputación hecha en su contra.

Proveído de inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario.- Este constituye la determinación de la autoridad para dar inicio formalmente el Procedimiento Administrativo Disciplinario, toda vez que existen elementos suficientes que presumen la responsabilidad administrativa del inculcado. Este proveído, deberá expresar con precisión las responsabilidades que se le imputan y los preceptos legales infringidos. Asimismo, deberá contener la instrucción para que se cite al o los presuntos responsables a la Audiencia de Ley.

Citatorio para audiencia.- Mediante este instrumento se le hace saber al servidor público en forma concreta, detallada y con toda claridad: las responsabilidades que se le imputan al presunto responsable; el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia; el encuadramiento de la conducta en las hipótesis previstas en el artículo 47 de la precitada Ley; y hacerle saber el derecho, por sí o por medio de un defensor, a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho conviniera, además de las formalidades que todo acto de autoridad debe revestir.

Desahogo de la Audiencia de Ley.- En sentido procesal, la audiencia de ley constituye una de las formalidades preestablecidas por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para substanciar el

procedimiento administrativo disciplinario, siendo esta audiencia el complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado ante la autoridad correspondiente facultada para tal efecto, en el que se substancian los trámites precisos para que el órgano administrativo resuelva sobre el asunto de mérito. La audiencia será de pruebas y de alegatos, y la finalidad que pretende con el desahogo de dicha "audiencia", no es más que la apropiada satisfacción de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional.

Fases de la audiencia. Del contenido del artículo 64 antes citado, se desprende que la audiencia deberá llevarse a cabo principalmente en dos frases:

Fase de contestación, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.

En esta fase el presunto responsable, tiene la oportunidad de contestar todos y cada uno de los actos o hechos irregulares que se le imputan, afirmando o negando la existencia de los mismos, agregando las explicaciones que estime convenientes. Asimismo, el presunto responsable tiene derecho a ofrecer las pruebas que estime pertinentes, en relación con los hechos o actos controvertidos.

La autoridad debe acordar sobre la admisión o desechamiento de las pruebas, atendiendo a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, debiendo fundar y motivar tal determinación, procediéndose al desahogo de las pruebas admitidas, lo cual constituye la última parte del procedimiento probatorio y consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las mismas.

Fase de presentación de alegatos.

Una vez desahogadas las pruebas y con anterioridad a que se emita la resolución en el procedimiento, el probable responsable tiene derecho a alegar lo que a sus intereses convenga. Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano define "alegatos" como la expresión oral o escrita de los argumentos de las

partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de las sentencias de fondo en las diversas instancias del proceso.

Es importante señalar, que de conformidad con lo establecido en la fracción III del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si en la audiencia la autoridad encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

Diligencias de carácter administrativo

Existen diversas diligencias o actuaciones de la autoridad disciplinaria, que tienen por objeto reunir los elementos suficientes para deslindar la responsabilidad del servidor público presunto responsable. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no detalla en qué consisten estas "diligencias de carácter administrativo", sin embargo, en la práctica se traducen como actas administrativas, solicitudes de información, comparecencias de testigos, solicitud de documentación, constancias, e incluso, actuaciones que tienen por objeto comprobar de manera flagrante la conducta del servidor público. Dichas diligencias o actuaciones son genéricas y pueden llevarse a cabo durante la etapa indagatoria, o bien, durante el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, siendo pertinente aclarar que estas actuaciones no podrán ser utilizadas o realizarse indistintamente, es decir, sólo algunas aplican para una etapa y otras para la subsecuente.

No obstante, el artículo 64 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que si en la audiencia la autoridad no encontrara que no se cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; asimismo, el

artículo 66 de la misma Ley señala que la autoridad debe levantar acta circunstanciada de todas las "diligencias" que se practiquen.

Resolución

Concluido el período para la presentación de alegatos, la autoridad procederá a analizar todas y cada una de las constancias y actuaciones que obren en el expediente, relacionándolas con las imputaciones que se hubiesen señalado en el citatorio a audiencia; de tal ejercicio y tomando en consideración las diferentes hipótesis previstas en la fracción III del artículo 64 de la Ley de la materia, la autoridad puede arribar a las siguientes conclusiones:

a) Que no cuenta con los elementos suficientes para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad imputada, por lo que a efecto de no violentar el principio de seguridad y certeza jurídica, la autoridad puede ordenar la práctica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros vagos o imprecisos; pero invariablemente estará obligada a hacer oportuno conocimiento al presunto responsable del resultado de sus investigaciones y conclusiones acusatorias y deberá citarlo a audiencia, con el propósito que manifieste lo que a sus intereses convenga, y derivado de esto, por resolver lo conducente.

b) Que se adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable, lo cual sucede cuando en el desarrollo del procedimiento surgen nuevos elementos en relación a otros actos y omisiones no considerados al inicio del procedimiento, ya que estamos hablando de un acto u omisión diverso de aquel que motivó el procedimiento, por tal razón resulta apropiado y funcional dar tratamiento por separado, desvinculándose la suerte de uno en relación al otro. De surtir esta hipótesis, la autoridad habrá de tomar el acuerdo correspondiente en el cual señale las medidas que estime apropiadas o, en su caso, puede incorporar las medidas

aludidas, en el cuerpo de la resolución que vaya a emitir con motivo del procedimiento de origen, previo otorgamiento de la garantía de audiencia.

Esta disposición equivale a una especie de empate técnico, en el cual no hay una parte vencida ni un vencedor, y el estado que guarda el asunto es tan incierto que ni lo aportado y alegado por el presunto responsable resulta lo suficientemente sólido para absolverlo, como tampoco lo son aquellos elementos que sirvieron de soporte para imputar como presuntamente irregular una conducta determinada.

c) Que se adviertan que existen los elementos suficientes que impliquen responsabilidad administrativa a cargo de otras personas, en este caso, el acto que resultó lesivo a los intereses de la administración, puede tener por fuente generador a la conducta de un servidor, o derivarse de la participación de varias personas, resolviendo, en consecuencia, el fondo del asunto radicado, procediendo a exteriorizar su voluntad mediante la resolución administrativa disciplinaria. El sentido de la resolución puede ser: absolutoria o condenatoria.

Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían de aquellas en la cual se imponen sanciones, ya que adquiere el grado de inamovible e incompatible.

Los efectos de la condenatoria, que implica la imposición de una sanción, trae aparejado el derecho del servidor responsable de inconformarse con la resolución emitida, en consecuencia, ésta es válida pero carece de eficacia. En este caso, la resolución que recae al procedimiento disciplinario, trae aparejada la ejecutoriedad de la sanción impuesta, su ejecución no es inmediata, ya que se encuentra sujeta a que se den las siguientes condiciones de eficacia:

- Que fenecido el plazo para interponer el recurso de revocación, señalado en el artículo 71 de la Ley de la materia, el servidor responsable no lo hubiese interpuesto. En tal virtud el asunto adquiere definitividad.
- Que el servidor ejerza el recurso de revocación y solicite la suspensión de la ejecución de la resolución, atento a lo previsto en el artículo 72 de la precitada

Ley. De entrada la solicitud planteada obliga a la autoridad a pronunciarse sobre su procedencia; en caso de que resuelva a favor de la petición, la sanción impuesta seguirá siendo válida, pero también continuará siendo ineficaz, hasta en tanto se resuelva lo conducente en el recurso planteado. En caso que se niegue la suspensión o si ésta no fue solicitada, la resolución que se pretende combatir producirá todos sus efectos jurídicos, por ser no solo válida sino también eficaz.

La resolución que se emite en el procedimiento administrativo disciplinario, no debe confundirse con aquellas diversas que pronuncia un juez o tribunal jurisdiccional; la resolución que nos ocupa es un acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos. No es conveniente utilizar la terminología procesal propia de los juicios contenciosos, toda vez que no es posee esa naturaleza, en razón de tratarse de un procedimiento administrativo, de ahí que la denominación de “resolución”, resulta desde el punto de vista doctrinal y legislativo, la apropiada y correcta.

2.3 La corrupción.

La corrupción ha existido durante toda la historia de la humanidad. Existen testimonios de corrupción cometidos 3,000 años a.C.⁴⁰ Atendiendo esto, no podemos decir que la solución será legitimar este fenómeno por el mero paso del tiempo, pero sirve para ubicarlo en su adecuada dimensión y sobre todo para evidenciar que no es un monopolio exclusivo de un determinado periodo de tiempo en la historia o de una determinada sociedad. Sin embargo, lo que no se puede compartir es la idea de creer razonable la aspiración a disminuir su incidencia, porque terminar con ella sea algo que este más allá de los alcances de cualquier esfuerzo⁴¹.

⁴⁰ LAPORTA, Francisco J., *La corrupción política. Introducción general*, Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina Ediciones, La corrupción política, Madrid, Alianza, 1997, p.19

⁴¹ Cfr. CARBONELL, Miguel, *Ensayo Transparencia, Ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional.*, [En línea]. Disponible: <http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/3.pdf> 7 de marzo de 2012. 14:00 hrs.

El uso o abuso de poderes y funciones públicas para generar indebidamente riqueza o beneficios privados. Normalmente involucra:

- Un poder sobre un servicio, la definición (o implementación) de normas (leyes, reglamentos, etc.) o la asignación de un recurso.
- El ejercicio de este poder para beneficio propio.

Teniendo en cuenta estos precedentes para la formulación y concentrarse a la integración de un concepto por el cual podamos definir a la corrupción, no se puede encontrar en las obras consultadas una mejor definición o más adecuada de la que Ernesto Garzón Valdéz⁴², la cual integra los elementos fundamentales del concepto consistentes en:

“la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.”

Atomizando la citada conceptualización “alguien puede ser un decisor por el papel social que desempeña o de la posición que ocupa dentro del sistema normativo relevante, sin que ello implique necesariamente la potestad para dictar disposiciones jurídicamente obligatorias.”

El decisor que nos interesa, es aquel que está sujeto a cierto tipo de deberes que el autor citado llama “deberes posicionales”. Deberes que se distinguen de aquellos que son válidos para todos y con respecto a todos, sin que importe el papel social que ellos desempeñen (deberes naturales), de aquellos que “se adquieren a través de algún acto voluntario en virtud del cual alguien acepta asumir un papel dentro de un sistema normativo”.

⁴² CARBONELL, Miguel y VAZQUEZ, Rodolfo, Poder, derecho y corrupción. Siglo XXI-ITAM-UNAM, México, 2003, pp. 19-44

John Rawls, filósofo estadounidense, profesor de filosofía política en la Universidad Harvard y autor de Teoría de la Justicia, proponía en sus postulados:

“...cuando uno ocupa un puesto público está obligado ante sus conciudadanos, cuya confianza ha buscado y con quienes está cooperando en la tarea de poner en marcha una sociedad democrática. Igualmente, asumimos obligaciones al contraer matrimonio, así como cuando aceptamos puestos con autoridad judicial, administrativa o de otra clase. Adquirimos obligaciones mediante promesas y acuerdos tácitos, e incluso cuando participamos en un juego adquirimos la obligación de jugar conforme a las reglas y con espíritu deportivo.”

La corrupción, entonces, implica el desconocimiento de una obligación, de un deber adquirido por aceptación voluntaria, expresa o tácita, de una determinada posición en una práctica social.

Por tanto, la corrupción implica siempre un acto de deslealtad, de traición al sistema normativo de que se trate.

2.4 Principios que muestran y ayudan al combate de la corrupción.

Los controles del Estado se clasifican, para comenzar, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias, a saber: control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional, que tal y como fue establecido en el inicio del presente capítulo, solo haremos referencia a lo administrativo.

a) El control administrativo, correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, es constitutivo del control de la Administración Pública Federal con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas, según se expondrá más adelante. Esta variante del control puede ser clasificada desde seis puntos de vista o criterios diferentes.

El primero deriva del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, dentro de los que se pueden advertir tanto actos de

verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

El segundo criterio se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse como control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control, lo que permite reconocer, en primer lugar, al control preventivo también llamado a priori o ex ante y que es el que tiene lugar antes de que los actos propiamente administrativos se realicen, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes y programas. En segundo término, el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa, y, por último, el conclusivo, también denominado a posteriori o ex post, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

El cuarto criterio corresponde a la forma de actuación de los órganos de control, y así se tiene, por una parte, la actuación oficiosa, en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos o los actos administrativos efectuados. En un segundo término, figuran los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de la parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y, en un tercer lugar, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos de control.

El quinto enfoque se presenta desde el ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control y, en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia Administración Pública como un auto control, o por instrucciones y designación de los miembros de la

misma, como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para el efecto. También puede ser externo, cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico, o bien en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad, cuando se realiza por el Poder Judicial o por tribunales administrativos autónomos.

Por último, el sexto criterio se fija en función de los efectos o resultados del control administrativo, y así puede ser formal, cuando sólo constata que las acciones administrativas efectuadas se ajusten a la ley con efectos únicamente declarativos; o constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores genera derechos y obligaciones o constituye el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuere de corrección o inclusive de orden sancionatorio.⁴³

Ahora bien, entendiendo esta clasificación postulada por José T. Lanz Cardenas, es importante establecer que la importancia a la que deriva el desarrollo anterior, fundamentar que la rendición de cuentas, el acceso a la información y la fiscalización son las mejores herramientas en cuanto al combate de los hechos y actos torcidos en que el servidor público puede incurrir.

Una vez visto lo anterior, entre 2007 y 2008 se han realizado reformas relevantes para fortalecer la rendición de cuentas, como la reforma constitucional que reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental, estableciendo principios y criterios que deben cumplir las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno; la reforma hacendaria, que entre otros aspectos establece la obligación de adoptar esquemas de evaluación del desempeño vinculados al presupuesto en todos los órdenes de gobierno; las reformas que amplían el alcance de la fiscalización de recursos

⁴³ LANZ CARDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el control interno en México, Secretaria de la Contraloría General de la federación-Fondo de Cultura Económica, México, 2ª ed. 1993, pp. 469-471

públicos a todo ente público o privado, y la reforma en materia de seguridad y justicia

2.5 Tendencias actuales sobre el combate a la corrupción.

Los altos niveles de corrupción pública y privada, nacen de la omisión y/o acción de un poder político que se ejerce de forma discrecional con deficientes pesos y contrapesos institucionales aplicados al control de la decisión política, este tipo de ambientes institucionales nocivos se traducen luego en un pacto de impunidad política, ya sea tácito o explícito

Un ambiente institucional de pobre gobernabilidad se refleja luego en las distorsiones que se promulgan a través de instrumentos jurídicos defectuosos, los cuales generan mayores posibilidades de abusar de la discrecionalidad política, judicial y administrativa, dando grandes oportunidades de violar o evadir el cumplimiento de la ley.

Lo anterior sumado a un deficiente sistema de rendición de cuentas del funcionario público, sin efectivos controles de la decisión y de los resultados por parte del Estado y de la Sociedad Civil.

Se han creado oficinas autónomas e independientes para prevenir, erradicar y sancionar la corrupción, en las que se desarrollan técnicas especiales de investigación que con las normas y sistemas, como por ejemplo para la protección de testigos, se intenta enfrentarse en contra de la corrupción.

La preocupación de la Sociedad Internacional ante la corrupción ha traído como consecuencia la creación de normas y políticas para la recuperación internacional de activos y la persecución a los individuos que han realizados actos de corrupción, para que respondan ante las jurisdicciones correspondientes de la acción cometida, y así otorgar una legitimación al Estado de derecho al cual transgredió.

La regulación y aplicación de estándares de transparencia financiera junto a la creación de Normas de acceso a la información y participación ciudadana, creación de Normas penales y sanción de sistemas de responsabilidad penal de

personas morales, han sido las herramientas que se han instaurado para erradicar la corrupción, que los organismos internacionales han propuesto, y que se encuentran debidamente fundamentados por las investigaciones de los grupos de trabajo.

La creación de un servicio civil de carrera, sin excepciones, y regular la limitación del fuero federal y local, ha sido la respuesta que la actual política de la administración del Presidente de la República ha propuesto y poco a poco ha implementado.

Fortalecer las áreas de fiscalización de los ingresos de los servidores públicos, familiares y de las personas físicas y morales que tengan relación con los servidores públicos, es otra política que aplica la actual administración del Presidente de la República.

Las áreas de oportunidad que organizaciones civiles han encontrado a las políticas y acciones del gobierno mexicano han sido mostradas mediante los siguientes supuestos.

En el desarrollo de técnicas especiales de investigación:

- No existe regulación para la utilización de técnicas especiales de investigación como intervención de comunicaciones, ni protección a funcionarios que colaboren en la denuncia de corrupción
- Se creó la figura de usuario simulado pero no ha dado ningún resultado.
- Aun cuando los servidores públicos están obligados a presentar declaraciones anuales de situación patrimonial, no se hacen investigaciones de evolución patrimonial. (Por ejemplo, las declaraciones de Fox).

La creación de Normas y Políticas de recuperación de activos:

- Aun cuando la Secretaría de la Función Pública anuncia la imposición de multas a servidores públicos, el nivel de recuperación real es muy bajo (Entre el 2 y el 5%).

- El Juicio de nulidad ante el Tribunal Administrativo, brinda una alta probabilidad a los servidores públicos sancionados de que la sanción sea anulada. Esto se debe principalmente a deficiencias en la integración de la investigación y el procedimiento llevado por los Órganos Internos de Control.

La regulación y aplicación de estándares de transparencia financiera:

- Aun cuando existen estas regulaciones hay áreas de gran opacidad como los fideicomisos, donaciones y contratos análogos
- La Suprema Corte de Justicia y el Poder Judicial Federal han presentado una gran resistencia para transparentar sus finanzas y sus resoluciones en diversos casos benefician esta posición.

La creación de normas sobre acceso a la información y participación ciudadana:

- No se cumple con el principio de máxima publicidad en materia de transparencia lo que impide a la sociedad civil participar en la vigilancia de la autoridad.
- No existe un modelo de participación directa de la sociedad en la vigilancia del servicio público, en el que de manera corresponsable participe en la prevención, investigación y sanción.

El actuar para erradicar la corrupción no es solo enlistar buenas intenciones o acciones que suenen innovadoras, vanguardistas y que cumplan con las normas internacionales con las que México se ha comprometido en su cumplimiento; se trata de abrir a la sociedad los instrumentos con los que se cuenta actualmente y que su aplicación sea exhaustiva y sin miramientos.

CAPÍTULO 3

MARCO NORMATIVO DEL RÉGIMEN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Además del ordenamiento jurídico entendido como el conjunto de normas que rigen la vida de los seres humanos en sociedad, se tiene que tomar en cuenta la existencia de otros órdenes normativos distintos al jurídico que tienen un alto grado de presencia en la vida social. Entre estos se encuentra la moral y los usos sociales, siendo causa de precisión en este pequeño apartado en cuanto al ánimo que estos se presentaron en el desarrollo del trabajo de investigación, ya que, pese a no ser enunciadas de manera puntual, se considera que no deben ser aisladas o que su presencia sea motivo para socavar al ámbito jurídico.

3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas al Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Se estableció un sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos, clasificándose en penales, políticas, administrativas y civiles, cuya diferencia esencial radica en los distintos bienes jurídicos que respectivamente tutelan. Lo que confirmó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia cuyo rubro y texto es el siguiente:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A) La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B) La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C) La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D) La responsabilidad civil para los servidores públicos

que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.⁴⁴

La reforma constitucional tuvo el mérito de regular por primera vez la responsabilidad administrativa por conductas que atentan contra los principios que rigen el ejercicio de la función pública.

Otro acierto de la reforma consistió en sustituir la denominación de funcionarios públicos por servidores públicos, que son todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los poderes u órganos del Estado. Tal como lo reconoció nuestro Máximo Tribunal Constitucional en la tesis cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

“SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO. Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de “funcionario público” por el de “servidor público”, a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que

⁴⁴ Jurisprudencia P. LX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. III, abril de 1996, p. 128

comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos ‘todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal’, es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad.”⁴⁵

Esta reforma constitucional también implicó adicionar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 Bis, decreto que se publicó el 29 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, con el cual se creó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien ejercería su competencia disciplinaria a través de los órganos disciplinarios denominados Contralorías Internas. Mientras que la expedición de una nueva Ley en materia de Responsabilidades se daría dos días después.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública.

⁴⁵ Tesis 2a. XCIII/2006., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXIV, diciembre de 2006, p. 238.

En ella misma se precisan, para efectos de sus responsabilidades, que el carácter de servidores públicos es para quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, en el caso del Distrito Federal dicha previsión se contendrá en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Por su parte, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que son sujetos de esa Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Ahora bien en la Constitución se considera en siete de sus artículos, la palabra legalidad, como tal, definiéndola como un principio rector del desempeño de las autoridades y/o como garantía de los actos, procesos o resoluciones electorales o jurisdiccionales. Ya sea en el desempeño de las instituciones policiales (artículo 21), electorales (artículos 41, 115 y 116), administrativas (artículos 79, 109 y 113), o como principio a observar en el desempeño de cargos públicos (artículo 109, fracción III), o garantía de los actos, procesos y resoluciones electorales [artículos 41, fracción IV; 97, párrafo tercero; 115, fracción II, párrafo segundo, inciso a); 116, fracción IV, inciso b)] la legalidad es un principio que destaca desde el capítulo de los derechos humanos y sus garantías de nuestra Constitución, en sus artículos 14 y 16.

Al respeto la Constitución y al principio de legalidad que en ella se consagra, no es suficiente para hacer frente a la corrupción, junto a otros elementos, esta última adopta múltiples facetas que vale la pena, al menos, enunciar. Desde, como se señala, la deslealtad hacia un sistema normativo, hasta la extorsión o el cohecho, la corrupción adquiere una variedad de rostros que casi nunca son gratos.

A continuación se presenta de manera esquemática las reformas que el Título Cuarto de nuestra Carta Magna ha sufrido desde su nacimiento:

ARTÍCULO 108

1ª Reforma DOF 28-12-1982

	2ª Reforma DOF 31-12-1994 <i>Fe de erratas</i> DOF 03-01-1995 3ª Reforma DOF 22-08-1996 4ª Reforma DOF 13-11-2007
ARTÍCULO 109	1ª Reforma DOF 28-12-1982
ARTÍCULO 110	1ª Reforma DOF 28-12-1982 2ª Reforma DOF 10-08-1987 3ª Reforma DOF 31-12-1994 4ª Reforma DOF 22-08-1996 5ª Reforma DOF 02-08-2007
ARTÍCULO 111	1ª Reforma DOF 20-08-1928 2ª Reforma DOF 21-09-1944 3ª Reforma DOF 08-10-1974 4ª Reforma DOF 28-12-1982 5ª Reforma DOF 10-08-1987 6ª Reforma DOF 31-12-1994 7ª Reforma DOF 22-08-1996 8ª Reforma DOF 02-08-2007
ARTÍCULO 112	1ª Reforma DOF 28-12-1982
ARTÍCULO 113	1ª Reforma DOF 28-12-1982 2ª Reforma DOF 14-06-2002
ARTÍCULO 114	1ª Reforma DOF 28-12-1982

Los costos de la corrupción en nuestro país son altísimos y, a futuro, lo serán aún más. En dos muestreos distintos, llevados a cabo en años recientes entre países pertenecientes a la OCDE, nuestro Índice de Corrupción se incrementó al pasar del lugar 37, que ocupábamos en la primera medición, al lugar 40, de entre 49 posibles.²²

3.2 Convención Interamericana contra la Corrupción.

La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. En diferentes contextos, la corrupción desfavorece los Estados e instituciones democráticas, desacelerando el desarrollo económico, contribuyendo a la inestabilidad política y creando incertidumbre jurídica generalizada. Atendiendo los anteriores síntomas de la corrupción, encontramos que el resultado de la misma se encamina

directamente a socavar el imperio de la ley y deslegitimar a la “burocracia”,⁴⁶ tal y como lo describe el primer capítulo que introdujo este estudio al plantear la historia de esta materia.

Ahora, es importante tener claro que el sistema de derecho mexicano es escrito y que la estructura política del país gira en torno a una Federación, constituida por entidades libres y soberanas.

Existen dos niveles muy claros de legislación, la federal y la local o estatal; la ley de mayor jerarquía es la Constitución Federal, a la cual no podrá contravenir las constituciones de los Estados ni alguna ley.

La Constitución Federal prescribe en su artículo 133 cuál es el orden jerárquico de las leyes en México: “Esta constitución, las leyes las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglaran a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”⁴⁷

Es notable que describe el artículo 133 que en el escalón superior se encuentra la Constitución Federal y en el intermedio inferior, las leyes federales y los tratados internacionales. Estas normas se encuentran por encima de las Constituciones y leyes locales. Nos encontramos que según este mismo artículo 133 son Ley Suprema de toda la Unión los tratados internacionales celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y que estén de acuerdo con la Constitución.

⁴⁶ Burocracia.- 2. f. Conjunto de los servidores públicos. Definición del diccionario de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, 2001.

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los tratados internacionales requieren al Derecho vigente de los países, un doble proceso. El primero regido por el Derecho y costumbre internacionales y el segundo regido por el Derecho positivo de cada Estado.

Teniendo claro los párrafos anteriores, el motivo que origina el nacimiento del sistema para combatir la corrupción es que ningún régimen, por sí mismo, es inabordable frente a la corrupción. Por ello, las organizaciones internacionales promueven, desde 1996, instrumentos jurídicos destinados a combatir este fenómeno. Así tenemos la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Organización de Estados Americanos en Venezuela el 29 de abril de 1996, misma que fue ratificada por México y entró en vigor el 6 de marzo de 1997. También en 1996 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas recomendó a la Asamblea General de las mismas adoptar la "Declaración de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y el Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales". El Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico adoptó el 23 de mayo de 1997 una recomendación para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales; tal recomendación sería la base para la creación de la "Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales", firmada en el seno de la OCDE el 17 de diciembre de ese año.

Estos instrumentos jurídicos establecen mecanismos para combatir diferentes dimensiones de la corrupción, además de que promueven y facilitan la cooperación entre los países. Entre las recomendaciones y los temas que aún están pendientes de atender por nuestro país se encuentran los siguientes:

- Cooperación y asistencia técnica entre autoridades federales y estatales para la efectiva implementación de la Convención.
- Fortalecer normas jurídicas y códigos de conducta con respecto a conflictos de intereses, preservación y uso adecuado de los recursos públicos.
- Fortalecer la verificación de las declaraciones de situación patrimonial.
- Fortalecer los mecanismos para el acceso a la información pública.

- Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.
- Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.
- Diseñar e implementar campañas de concientización en materia de transparencia, dirigidos a la ciudadanía y a quienes participen en actividades políticas.
- Participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la gestión pública.
- Asistencia judicial recíproca y cooperación en materia de cumplimiento de la ley.
- Extradición y recuperación de activos.
- Fortalecer medidas para prevenir el blanqueo de dinero.
- Prevención de la corrupción mediante mejores normas contables y de auditoría.
- Establecer legislación, mecanismos e infraestructura en materia de protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas.⁴⁸

Uno de los esfuerzos más importantes para combatir la corrupción en el mundo surge a partir de mayo de 1993, cuando nace la organización denominada Transparency International. Esta organización emite anualmente un Índice de Percepción de Corrupción. En 1995 fueron evaluados 41 países, de ellos México se ubicó como el décimo país más corrupto del mundo; 15 en 1996 fueron evaluados 54 países y nuestra Nación mereció el lugar número 17 entre los más corruptos; 16 en 1997 la lista incluyó 52 naciones y subimos a la evaluación del sexto país más corrupto del orbe.¹⁷ Para 1999 fueron encuestados 99 países y México obtuvo un puntaje en percepción de corrupción igual a países tales como Bielorrusia, China, Latvia y Senegal.

⁴⁸ Presentación Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012, [En línea]. Disponible: <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/index.php/pnrctcc.html> 5 de enero de 2013 16:00 hrs.

En un mundo que demográfica, científica, tecnológica y culturalmente crece tan aceleradamente, las instituciones tienen un papel fundamental en la tarea de disminuir la corrupción, se tornan protagonistas esenciales, porque los individuos ceden, quizá más que nunca su representación en éstas.

“Tales son los objetivos de esta Carta Iberoamericana de la Función Pública que constituye, para los países que la adoptan, un referente común en materia de función pública. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.”⁴⁹

3.3 Las Leyes Reglamentarias al Título Cuarto Constitucional.

Las leyes reglamentarias y las leyes generales son creadas por el Poder Legislativo Federal, de acuerdo con las competencias atribuidas por la Constitución Política tanto para la Cámara de Senadores, como a la Cámara de Diputados.

Estos dos grupos de leyes regulan asuntos de interés nacional, razón por la cual aplican para todos los estados de la República Mexicana. Sin embargo, existen significativas diferencias entre ambos. Las Leyes Federales son aquellas que deberán ser aplicadas a todas las personas en el territorio nacional, por autoridades federales, por ejemplo la Procuraduría General de la República (PGR) a la cual corresponde aplicar lo que señala el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. Las Leyes Federales son reglamentarias, ya que derivan de algún (os) artículo (s) de la Constitución, por ejemplo, la Ley de Amparo, la cual es reglamentaria del artículo 103 y 107 de la Constitución Política y la Ley Federal de Responsabilidades

⁴⁹ Preámbulo Carta Iberoamericana de la Función Pública, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

Administrativas de los Servidores Públicos, ley total de la materia que se encuentra estudiando.

Por su parte, las Leyes Generales versan sobre materias que son de aplicación obligatoria, tanto para la autoridad federal como para las autoridades locales, es decir, son de competencia concurrente y establecen obligaciones y facultades en cada uno de los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Algunos ejemplos de este tipo de legislación son la Ley General de Salud, la Ley General de Educación y la Ley General de Población.

De manera enunciativa se establece el proceso para la creación de leyes reglamentarias a los artículos de la constitución:

En la Constitución en su artículo 71, se establece que “el derecho de iniciar leyes o decretos le compete: al Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, y A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes parlamentarias. Estos son en base al ejercicio de sus facultades según corresponda, poniendo a consideración del Congreso el proyecto de ley”, principalmente.

Cuando el proyecto proviene del presidente o alguna legislatura turna a una comisión de la cámara respectiva, donde el proyecto adquiere la forma definitiva en que se presentara para ser debatido, la comisión o las comisiones desarrollan las siguientes actividades:

- Reunión de Trabajo para distribuir la iniciativa entre sus miembros y explicarla.
- Elaboración del programa de Trabajo.
- Recopilación de información especializada respecto a la iniciativa.
- Análisis de la información y antecedentes legales de la materia.

- Celebración de reuniones de Trabajo con representantes de órganos de gobierno y entidades públicas vinculados con la iniciativa.
- Reuniones de Trabajo con especialistas y representantes de los grupos sociales interesados en la misma.
- Celebración de Conferencias con comisiones homologas de otra cámara.
- Integración de la Subcomisión de Redacción.
- Formulación del proyecto de Dictamen.
- Presentación y Exposición del dictamen a los miembros de la comisión explicando y justificando adecuaciones y modificaciones incorporadas.
- Análisis y discusión colegiada de la propuesta de dictamen en la Comisión o Comisiones conjuntas.
- Aprobación y firma del dictamen por la mayoría de los miembros de la comisión y presentación, en su caso, de voto o votos particulares por escrito de quienes disientan del parecer de la mayoría.

Dichas comisiones son grupos de trabajos creados sobre las materias en labor legislativa.

La Cámara ante la cual se inicia un proyecto de ley recibe el nombre de Cámara de origen, la que le sigue recibirá el de cámara Revisora. La Cámara de origen puede ser cualquiera, la de Diputados o Senadores, salvo que el proyecto respectivo se refiera a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos la cámara de origen será siempre la de Diputados.

La discusión del Proceso Legislativo donde los diputados y senadores realizan un ejercicio deliberativo sobre las distintas iniciativas de ley. La discusión se realiza con base a un debate parlamentario. En este los diputados o senadores hacen uso de la tribuna para exponer sus argumentos en pro o en contra de un proyecto de ley.

De conformidad con el primer párrafo del artículo 72 de la Constitución: “todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discute sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones,” todas estas observaciones constan para pasar de nuevo al origen de donde emana dicho proyecto de ley.

Una vez que ha sido discutido le sigue la Aprobación. Esta etapa del proceso tiene por objeto la aceptación total o parcial del antedicho proyecto de ley. La aprobación deberá hacerse en la Cámara de origen y luego en la Revisora.

Aprobado por ambas Cámaras, el proyecto se remite al Ejecutivo para que lo sancione y publique.

La sanción etapa en la que el Presidente de la República acepta o desecha un proyecto de ley. Según la constitución se reputa como sancionado aquel proyecto que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de los siguientes diez días útiles, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido.

La sanción puede ser total o parcial. El ejecutivo solo podrá rechazar un proyecto de ley en una ocasión. Si las Cámaras insisten el Ejecutivo deberá ordenar su publicación. Esta facultad que posee el Ejecutivo se le llama derecho de veto.

Una vez sancionada la Ley, en virtud de que ya no es considerado un proyecto, el siguiente paso es su promulgación, siendo este el acto por el cual el Ejecutivo aprueba con su firma y autoridad que se han cumplido las formalidades anteriores, y ordena su publicación, siendo este el medio idóneo para el conocimiento de la ley a quienes deban cumplirla.

La publicación acto formal por medio del cual las leyes aprobadas por el Poder Legislativo y sancionadas por el Ejecutivo son dadas a conocer por este, y de

manera indubitable, a la población en general. Para que esta publicación surta sus efectos legales deberá plasmarse en un periódico que el Estado posee llamado Diario Oficial de la Federación.

La publicación oficial que de la ley lleva a cabo el poder ejecutivo con las formalidades antes citadas recibe el nombre de promulgación. Esta implica la exigencia de su acatamiento y observancia por parte de los particulares y la autoridad.

La promulgación es la condición para que la ley sea aplicada y pueda hacerse efectivo el principio que señala: “La ignorancia de las leyes no excluye a nadie de su cumplimiento.”

La última etapa del proceso legislativo se denomina Iniciación de la vigencia. Es la determinación del momento específico en que una ley comienza a surtir sus efectos. Entre la publicación y la entrada en vigor de toda ley debe mediar un espacio de tiempo, a efecto de que esta será efectivamente conocida por sus destinatarios. A este lapso se le conoce como *vocatio legis*.

Existen dos sistemas para que la ley inicie su vigencia el sucesivo y el sincrónico. El sucesivo ordena que la ley entrara en vigor, para los lugares donde se publica el diario oficial, tres días después de su promulgación. En los lugares distintos se conceden otros días en función de la distancia. A los tres primeros días uno más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

El sistema sincrónico establece que la ley entrara en vigor, en todas partes, el día preciso que la propia ley fije, siempre y cuando su publicación haya sido anterior.

Se hace necesario el presente análisis en virtud de que las leyes vigentes y que reglamentan el Título Cuarto de la Constitución, presentaron este proceso, las cuales son:

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Y que a continuación se analizaran de manera particular.

3.3.1. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

El 13 de marzo de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de los sujetos de responsabilidad administrativa, obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas; autoridades competentes y el procedimiento para aplicarlas y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Los sujetos de responsabilidad administrativa son los servidores públicos federales como son los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como en los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Dentro de la Administración Pública Federal compete a la Secretaría de la Función Pública aplicar dicha ley; mientras que la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos previstos en la ley, corresponderá a los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

La ley hace tal distinción, en virtud de que corresponderá a las Cámaras de Senadores y Diputados; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa; a los tribunales de trabajo y agrarios; al Instituto Federal Electoral; a la Auditoría Superior de la Federación; a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; al Banco de México y demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen otras leyes; en el ámbito de su competencia y conforme a la legislación respectiva, establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades, así como de imponer las sanciones.

La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la función pública, traducido en el cumplimiento de lo establecido por el artículo 8 de esta ley analizada.

Las sanciones al incumplimiento del artículo anteriormente citado consisten en la amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Las que se ejecutarán de forma inmediata una vez impuestas en la resolución correspondiente, a diferencia de su ley antecesora y vigente para los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, que prevé en su artículo 30 la ejecución de las sanciones una vez que la resolución que las impuso haya adquirido firmeza.

Este es un instrumento legal por el cual se sostiene el intento para hacer frente a la corrupción administrativa, comprendiéndola en esta primer aproximación como el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en su cargo, en beneficio propio o de terceros. Las investigaciones nacionales más recientes, encuentran cuatro tipos diferenciados de corrupción administrativa:

- Corrupción eventual menos organizada.

- Corrupción eventual organizada, por ejemplo en las contrataciones gubernamentales
- Corrupción sistemática menos organizada, como son los casos de corrupción en ventanilla, y
- Corrupción sistemática más organizada, que es la llevada a cabo por organizaciones de tipo mafioso.

Vale destacar que todas estas formas atraviesan por la decisión de corromperse de un individuo que, con base en un criterio de racionalidad, evalúa que los beneficios posibles son mayores que los costos en que puede incurrir. "La sanción torna costosa la corrupción para el agente". Por eso, el perfeccionamiento en la detección y aplicación de la sanción correspondiente sobre quien se corrompe, son factores ineludibles sin los cuales la corrupción no puede contenerse, mucho menos disminuirse.

El hecho de distinguir la corrupción política y administrativa permitirá entender la necesidad de equilibrar y armonizar los cambios en el sistema jurídico con la norma que persiga las prácticas corruptas al interior de la organización de la administración pública, y volvemos a mostrar que la sociedad mexicana queda fuera del proceso a llevarse a cabo en contra de un servidor público que, ayudado por el profesionista en derecho, ocupa el mismo marco normativo que le otorga el régimen de responsabilidades del servicio público para evadir y burlar al mismo.

3.3.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (vigente en el Distrito Federal).

El 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue la tercera Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, reguló el juicio político y la declaración de procedencia y al mismo tiempo significó un avance sustancial al implementar la responsabilidad administrativa y el procedimiento administrativo.

Nace con cuatro títulos, el primero con disposiciones generales; el segundo reguló el juicio político y la declaración de procedencia; el tercero se ocupó de la responsabilidad administrativa y el cuarto estableció el Registro de Situación Patrimonial. Con la reforma del 4 de diciembre de 1997, se agregó un título quinto de las disposiciones aplicables a los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

El título tercero previo la responsabilidad administrativa en la que incurren los servidores públicos por incumplir con sus obligaciones para salvaguardar los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la función pública, que son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los actos u omisiones iban a ser investigados por las Contralorías Internas de las dependencias y entidades federales, por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y las Contralorías Internas en los otros poderes federales; si de las investigaciones se obtenían elementos de responsabilidad, entonces se instruía el procedimiento disciplinario y se imponían de ser el caso, las sanciones correspondientes.

Los sujetos de responsabilidad administrativa son todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los poderes u órganos del Estado, cuyas obligaciones como servidores públicos quedaron contenidas en las XXII fracciones del artículo 47.

La infracción disciplinaria resulta de la conducta del servidor público, que afecta el ejercicio de la función pública, por acción u omisión, al apartarse de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, lo que debe ocurrir durante el desempeño de sus funciones.

Las sanciones eran el apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e

inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. La ejecución de las sanciones se efectuaría una vez que la resolución que las impuso haya adquirido firmeza, ello de conformidad con el artículo 75.

Con esta Ley de Responsabilidades se crea el poder disciplinario en la Administración Pública Federal, al instaurar órganos disciplinarios facultados para sancionar conductas anómalas, los procedimientos para su aplicación y la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer y resolver sobre la legalidad de las resoluciones que impongan sanciones.

Congruente con el principio de división de poderes reconoció que a cada poder correspondía establecer órganos y sistemas para sancionar administrativamente las faltas cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Esta ley determinó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que “cualquier interesado” puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, con las que se dará inicio, en su caso, a los procedimientos administrativos disciplinarios correspondientes. Derivado de lo anterior, se considera que la expresión “cualquier” gramaticalmente corresponde a un pronombre indefinido, que para efecto de la Ley tiene una connotación amplia y no restringida; en el mismo sentido se encuentra el vocablo “quejoso” que se menciona en el artículo 50 de la misma Ley; finalmente, en lo correspondiente al adjetivo “interesado” que acompaña al pronombre “cualquier”, se refiere al sujeto que tenga un interés jurídico.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no hace distinciones entre una y otra figura, por el contrario, en ocasiones aduce indistintamente a las dos expresiones, en otras se refiere en singular a una de ellas, por lo que no es posible establecer una distinción formal entre ambas figuras.

Sin embargo, se considero que con la finalidad de establecer una clasificación de tipo administrativo, que permita ubicar la naturaleza, orígenes y consecuencias jurídicas de los hechos irregulares, dichas figuras se pueden definir como:

Queja.- Es la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos contrarios a los principios que rigen la administración pública y que le significan una afectación directa a sus intereses como gobernados.

Denuncia.- Es la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos que repercuten en la adecuada.

La resolución que la autoridad disciplinaria emite con motivo de la conclusión del procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, puede ser combatida por el servidor público cuando aquella le cause agravios y estime que se emitió ilegalmente. Si la resolución es absolutoria, el asunto queda firme e inamovible; en este aspecto la Ley no reconoce derechos subjetivos públicos, ni tutela interés jurídico a terceros, como tampoco prevé alguna instancia impugnativa que permitiese a otra autoridad jerárquicamente superior, revisar la resolución absolutoria tomada por la autoridad administrativa disciplinaria.

Caso contrario ocurre cuando la resolución fija alguna o algunas de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley de la materia. En tal circunstancia, el servidor sancionado podrá escoger, entre interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad o promover el juicio de nulidad ante el

tribunal de lo Contencioso Administrativo, según se prevé en los artículos 71 y 73 de la precitada Ley, o en su caso, una vez agotadas estas vías ordinarias, interponer el juicio de amparo.

El Recurso de Revocación, deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la resolución recurrida, observándose siempre las siguientes normas: Debe presentarse por escrito. En este escrito inicial se expresarán los agravios que a juicio del servidor público se le hayan causado, acompañando copia de la resolución recurrida, constancia de la notificación y las pruebas que considere pertinentes.

La autoridad sancionadora, acordará sobre la admisibilidad o desechamiento del recurso y de las pruebas ofrecidas, y una vez desahogadas las pruebas, emitirá su determinación dentro de los treinta días hábiles siguientes a la presentación del recurso, notificando al servidor público en un plazo no mayor de setenta y dos horas. La interposición del Recurso de Revocación suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, siempre y cuando así lo solicite el servidor público recurrente y se trate de sanciones económicas que garantice en los términos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, o bien, tratándose de otras sanciones, que se admita el recurso, que la ejecución del recurso le cause daños y perjuicios y que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de conductas que perjudiquen al interés social.

Cabe señalar que la resolución que se dicte en el recurso de revocación, también podrá ser impugnada por el servidor público ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por otra parte, el Juicio de Nulidad, debe promoverse ante el Tribunal arriba señalado, y está previsto en el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Puede intentarse directamente en contra de la resolución en donde se impuso la sanción, cuando el servidor público no desee

acudir ante la propia autoridad sancionadora; pero si usó la vía del recurso de revocación, entonces deberá esperar a que dicha autoridad resuelva el recurso para promover el Juicio de Nulidad ante el Tribunal, ya que si impugnara a la resolución originaria se sobreseería el juicio por improcedente; por tal motivo, la interposición del Recurso de Revocación es optativa para el servidor público.

Es importante señalar que si el servidor público opta por la interposición del Recurso de Revocación, debe hacer valer en éste todos los argumentos de defensa, ya que en el Juicio de Nulidad no podrá plantear aquellos que considere supervenientes.

Los efectos de las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que anulen la resolución en que se sanciona al servidor público, serán el sentido que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas por el Tribunal.

Se decidió incorporar a la responsabilidad administrativa en este punto, ya que, conforme a lo enunciado en el párrafo primero, este tipo de responsabilidad se encontraba en esta ley, y que posteriormente pasó a ser una ley particular. El motivo de esta decisión es comprender que teniendo todo los elementos y tipos de responsabilidades junto a los procedimientos, que por lógica jurídica, haría que el estudio, la implementación y aplicación para el combate a la corrupción sea expedito.

3.3.3. Leyes de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en los Estados de la República Mexicana (aspectos generales y particulares).

En nuestro país contamos con administración pública federal, estatal y municipal. Cada nivel de gobierno establece sus propias normas en la materia, por lo que tenemos normas de aplicación federal, a los estados y cada

municipio, además la dinámica de la administración permite que cotidianamente se generen preceptos aplicables de “control”.

Existen normas de control en la Constitución, en las leyes reglamentarias, en las orgánicas, en las constituciones estatales, en las leyes locales, en normas reglamentarias, en circulares, manuales e incluso en documentos no justificados. Este trabajo no pretende agotar este marco regulatorio, ya que, el tema de responsabilidades administrativas del servicio público, se basa en el actuar del servidor público de la persona encargada de prestar los servicios con los principios que la misma constitución nos estipula.

Todos los cuerpos legales que las entidades federativas aplican, serán conforme a nuestra carta magna y que toman esencialmente lo que las leyes que de ella emanan para su aplicación. No es que se tomen como se encuentra la ley para ser reproducida en los ordenamientos locales, sino que la esencia será la misma y los principios rectores de estas van a perseguir lo que ellas, por la cuestión piramidal de jerarquización, buscan para la Federación.

Obligaciones como la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización, serán lo que rijan estos ordenamientos, ya que, como lo conocemos, la existencia de contradicciones entre los cuerpos legales traen como consecuencia la declaratoria de inconstitucionalidad de los ordenamientos legales locales.

El federalismo demanda, en consecuencia, una acción centralizadora, para salvaguardar la existencia individual de las partes; de la función centralizadora surge un orden normativo que se sobrepone a los órdenes particulares.

El esquema ideal del federalismo es aquel que garantiza al máximo la vida estatal fundada en las tradiciones, costumbres e intereses regionales, en un marco que asegure la satisfacción de los imperativos de la comunidad general.

Aunque las características de la idea federalista es que la unidad general nunca sea totalizadora, sino que ha de permitir siempre la libertad necesaria para el

desenvolvimiento de la entidad, el equilibrio es relativo, tanto en la teoría como en la práctica. La relación o tensión, en cuestión dialéctica, entre las distintas instancias de gobierno, se resuelven en cada circunstancia de acuerdo a los valores y al juego de las fuerzas nacionales.

Se puede afirmar que el sistema federal de México, hecha suya en el siglo XIX, la idea que coloca más peso del lado de la autonomía de las partes; de ahí el principio general de que las facultades que no estén expresamente concebidas a la federación, se entienden reservadas a los estatales.

Ahora, la transferencia de las funciones del estado, se hizo que la práctica federalista se transformara hacia un mayor peso federal, ya que el extender el peso de la esfera federal trae consigo un control en el que la sociedad se vea favorecida, aunque por razones perceptibles, el entremezclar los poderes federales y las locales, haciéndolas actuar de manera simultánea y en las mismas materias con una homogeneidad, hace que el interés máximo del estado mexicano se vea favorecido.

El resguardo de la esfera jurídica de todos los sujetos que el Estado de Derecho mexicano está obligado a cuidar, con una instrumentación concurrente, bien delimitada, hacen el trabajo más fácil para la convivencia y atenta a la normatividad bajo un régimen jurídico al cual no se le escape alguna observancia elemental.

De acuerdo a lo descrito, en lo que atañe al tema del combate a la corrupción, la federación debe coordinarse y asumir los retos, por no decir responsabilidad, para que el Estado sea un garante de derechos inherentes a las personas a las que la actividad de los servidores públicos le sean satisfactorios con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

3.4 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Datos Personales.

La transparencia en el quehacer gubernamental se ha vuelto una regla indispensable en cualquier sistema democrático. Se le percibe como una

poderosa herramienta para inhibir la corrupción y para mejorar el desempeño de los órganos públicos.⁵⁰

Este derecho se desarrolla y se despliega en dos dimensiones esenciales. La primera proviene de una exigencia democrática: que el espacio gubernamental sea efectivamente público, de todos, sin privilegios ni prebendas particulares en el ejercicio del gobierno. La segunda, de una exigencia civilizatoria: de una sociedad y un Estado que saben respetar estrictamente los datos personales.

A partir del 12 de junio del 2003 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga al gobierno a abrir sus archivos. Ahora, toda persona puede solicitar a las instituciones federales cualquier documento que contenga información pública, y obtenerla en forma rápida y sencilla. Con esta Ley, el gobierno mexicano está obligado a entregar la información sobre su forma de trabajo, el uso de los recursos públicos y sus resultados. Las personas pueden conocer toda la información pública y evaluar mejor a sus gobiernos. De esa forma, la transparencia contribuye a reducir la impunidad y la corrupción.

En ciertos casos, definidos como excepciones por la Ley, la información que posee el Gobierno Federal es reservada o confidencial. Por ejemplo, es reservada cuando su divulgación pone en riesgo la seguridad nacional o la vida de cualquier persona. Asimismo, el concepto de información confidencial se refiere a datos personales cuya divulgación lesionaría el derecho a la privacidad de las personas.

La nueva legislación fue aprobada en el año 2002 y es el resultado de la participación de grupos de la sociedad que llevaron una iniciativa propia al Congreso. También participaron en su elaboración el Poder Ejecutivo Federal y los legisladores, quienes la aprobaron en forma unánime.

⁵⁰ Vid. CARBONELL, Miguel, Ensayo Transparencia, Ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional., [En línea]. Disponible: <http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/3.pdf> 7 de marzo de 2012. 14:00 hrs.

La Ley creó al IFAI como un organismo independiente que cuenta con la autonomía y autoridad necesarias para vigilar el cumplimiento de la Ley, revisar los casos en que autoridades nieguen el acceso a la información y determinar si la información que solicitan las personas es pública, reservada o confidencial.

Así pues, el IFAI cuenta como institución su marco jurídico rector conformado por:

- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- El Reglamento de esa misma Ley, que aplica para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- El Decreto por medio del cual fue creado el IFAI; y
- Los Lineamientos emitidos por el IFAI.

La Ley Federal de Transparencia ofrece canales rápidos y simples para que el Derecho de Acceso a la Información sea ejercido sin cortapisas por cualquiera, desde el lugar en que se encuentre -ya sea a través de Internet, correo o en persona ante las Unidades de Enlace- y para los fines que desee. La Ley y el IFAI no prejuzgan la naturaleza jurídica de las personas ni sus intenciones como solicitantes, sino que intentan definir el carácter de la información: si la información gubernamental es pública, entonces cualquiera la puede tener.

La entrada en vigor de esta Ley y de su marco jurídico asociado constituye un salto cualitativo en la construcción democrática del país, pues su tema esencial ya no alude a las formas de acceso al poder y a la representación nacional, sino a la calidad democrática del ejercicio del poder. La Ley Federal de Transparencia es una reforma democrática de "segunda generación", donde los temas del tipo de gobierno, el Estado de derecho y la rendición de cuentas se colocan en primer plano para beneficio de los gobernados.

Se considera que el marco normativo del IFAI contiene una legislación cuyas consecuencias se dejaron sentir casi inmediatamente, ya que produjo una multitud de cambios en la relación entre la sociedad y el Estado, pues a partir

de ahora toda decisión, toda omisión, toda acción emprendida por los servidores públicos (institucional, administrativa, presupuestal, política, etc.), estará sujeta al escrutinio de cualquier persona en el momento en que lo requiera. El “deber ser” nos plantea que decenas, centenas o miles de observadores estarán atentos y contarán con todas las herramientas para solicitar esa información, lo que constituirá un nuevo contexto de exigencia a todos los servidores públicos de México.

El acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas, la protección de datos personales, el derecho a la privacidad, son temas que llegaron para quedarse. Inevitablemente forman parte de la agenda presente y futura de México, para bien de su política, su cultura y del combate frontal a la corrupción.

CAPÍTULO 4

EL RÉGIMEN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

4.1 Análisis del Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el Derecho Positivo mexicano.

Nuestra Constitución establece un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo.

El título Cuarto de la Constitución vigente, junto con sus leyes reglamentarias, particularmente en cuanto a las sanciones administrativas, intentan resguardar garantías a favor de gobernados ante la actividad de los servidores públicos, para que estos últimos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público.

La existencia de sistemas de control y fiscalización de la Administración Pública es indispensable para la eficiencia y el buen funcionamiento de cualquier régimen democrático⁵¹.

De tal manera que la falla, la ausencia o, simplemente, la inobservancia de la tutela del imperio de la ley, pone en estado de indefensión a las partes que integran la relación que pondera el Estado de Derecho mexicano, traducido en que la nación deje de tutelar su razón de existir, y México se encuentre al borde de que los síntomas den la plena seguridad de la agonía de gobernabilidad.

El procedimiento vigente para investigar, sustanciar y deliberar que la actividad del servidor público ha sido causa de que sea sometido a una acción disciplinaria no ha dejado de ser politizado y, en cierta medida, presenta favoritismo no en tanto al cargo sino al individuo que aprovecha la obscuridad y lagunas legales e institucionales con el que cuenta el actual régimen de responsabilidades administrativas; viendo así procesos inconclusos o eximentes hacia personas que a la vista de cualquiera es responsable de una mala actividad como servidor público.

La normatividad interna de las dependencias y entidades tiende a ser amplia, compleja y se orienta marcadamente al control, convirtiéndose en obstáculo para la eficiencia. Por ello, se necesitan acciones que simplifiquen y alleguen a la sociedad de toda regulación acerca de la corrupción. En ese sentido, se encuentra una obligación para sumar esfuerzos para que el marco normativo impulse transparencia y la rendición de cuentas, tomando en cuenta también la fiscalización.

No ha sido suficiente que los órganos investigadores (Órganos Internos de Control y algunas existentes áreas de Contraloría) cuenten con autonomía de la

⁵¹ Vid. SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, Ciclo de Conferencias Organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con motivo de la publicación de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, [En línea].

Disponibile:

<http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>. 5 de agosto de 2012. 00:46 hrs.

Dependencia, Entidad, Órgano Desconcentrado o Descentralizado, Instituto, etc., al que pertenezcan. ¿Cómo es que se puede creer en el dictamen de la corrupción de un corrupto? Nos encontramos con esta pregunta que posiblemente es un clásico de nuestra actualidad.

Adicionalmente, el combate a la corrupción plantea una mayor coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, particularmente entre aquellas que realizan funciones que están estrechamente vinculadas con la prevención, investigación y persecución de delitos relacionados con servidores públicos.

La problemática primordial del derecho constitucional con el derecho administrativo, ha sido instrumentar un sistema de garantías para lograr el sometimiento de la administración al ordenamiento jurídico; el despojo de sus prerrogativas y la judicialidad de sus actos han implicado una labor inmensa fraguada durante largos años. Empero, históricamente no se ha desaprovechado oportunidad alguna para hacer frívolo el control de la administración, desde el método de crear categorías de actos excluidos hasta el ingenio de establecer una serie de obstáculos procesales para acceder a la tutela jurisdiccional con la finalidad de extenuar al administrado.

4.2 Insuficiencia Institucional y descriptiva en el actual Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en cuanto al combate de la corrupción.

Un ambiente institucional de pobre gobernabilidad refleja un ambiente de distorsiones en el campo de los instrumentos jurídicos defectuosos, los cuales generan mayores posibilidades de abusar de la discrecionalidad política, judicial y administrativa, dando grandes oportunidades de violar o evadir el cumplimiento de la ley. La ley fundamenta el actuar de las instituciones que de ella emanan o aplican sus disposiciones, es por esto que existe un franqueable marco en el cual parece que da cabida a la corrupción.

En materia de responsabilidad administrativa el legislador federal no creó un catálogo de infracciones, sino éstas se determinan a partir del incumplimiento de alguna de las obligaciones que prevé el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales debe observar todo servidor público de la Federación para garantizar que el servicio público se lleve conforme los principios rectores: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en el artículo 113 Constitucional y en el 7 de la ley en cita; de tal manera que el incumplimiento de alguna obligación tiene como consecuencia la imposición de una sanción de naturaleza administrativa; por tanto, debe destacarse que el artículo 8 de la ley de responsabilidades no hace una descripción típica como se conceptualiza en la materia penal.

En la democracia, la vinculación entre el gobierno y la sociedad es fundamental para prevenir la corrupción y asegurar la rendición de cuentas de los gobernantes. Cuando los ciudadanos se involucran demandan que se les rindan cuentas, generando una dinámica social en la que el desempeño del gobierno mejora y se previene la corrupción. Por ello, con el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana se buscará involucrar de manera activa y permanente a los sectores social y privado en la lucha contra la corrupción, sin soslayar que el gobierno es el responsable de sancionar las irregularidades en la Administración Pública.

Se promoverá permanentemente la vinculación con audiencias y grupos representativos de la sociedad, como son las cámaras empresariales, las instituciones de educación superior, los colegios de profesionistas y las organizaciones de la sociedad civil, por mencionar algunos. La vinculación con estos actores es indispensable para fortalecer la transparencia, la integridad, la legalidad y la rendición de cuentas, encaminada a promover las condiciones políticas e institucionales que cierren espacios a la impunidad, contribuyendo de esta forma a crear un ambiente de confianza en el país que permita un mejor desempeño de las instituciones y de la economía.

También es imperativo dotar a los ciudadanos de herramientas técnicas para ejercer acciones de control social en los programas de gobierno, por lo que se concentrarán esfuerzos para instrumentar el marco normativo que regula la Contraloría Social y fortalecer el tejido social basado en el desarrollo de habilidades de vigilancia. Para ello, se establecerán esquemas de coordinación y corresponsabilidad con servidores públicos de la Administración Pública Federal responsables de operar programas de desarrollo social a fin de que sean los principales promotores de la Contraloría Social; así como con las Entidades Federativas y municipios en donde se ejecutan los programas federales de desarrollo social, con el propósito de ampliar la cobertura de células sociales organizadas e informadas capaces de exigir cuentas a sus gobernantes.

El combate a la corrupción requiere de la coordinación de diferentes instancias y autoridades. En la Administración Pública Federal se pondrá énfasis en la coordinación entre las Secretarías de Gobernación, la Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, a efecto de implementar acciones integrales que permitan fortalecer las capacidades del gobierno en beneficio de la sociedad.

Tratándose de un problema de gran complejidad, el combate a la corrupción demanda la corresponsabilidad entre el gobierno federal y los gobiernos locales, por lo que en este programa también se establecen mecanismos de coordinación para ese propósito.

Las Convenciones Anticorrupción ratificadas por el Senado de la República, son normas jurídicas obligatorias para el Estado mexicano que establecen compromisos para todos los poderes de la Unión y órdenes de gobierno, por lo que es necesario articular acciones que faciliten el cumplimiento de estos compromisos internacionales y tomar medidas apropiadas para combatir actos de corrupción en el ejercicio del servicio público.

Es imprescindible consolidar instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia eficaces y eficientes, pero sobre todo honestas, dando prioridad a la prevención de conductas irregulares o actos ilícitos, manteniendo un combate frontal a la corrupción y procurando el abatimiento de la impunidad.

Las instituciones y dependencias relacionadas con estas actividades requieren contar con servidores públicos sujetos estrictamente a los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad, profesionalismo, eficiencia, honradez y congruencia, lealtad, transparencia, respeto de la dignidad humana, solidaridad institucional y colaboración, certeza y prudencia, para lo cual es preciso fortalecer e intensificar los mecanismos de supervisión y vigilancia, dando prioridad a la prevención de conductas irregulares o actos ilícitos. En este contexto, es necesario asegurar la transparencia y la existencia de procesos de toma de decisiones que deslinden con claridad los niveles de responsabilidad y aseguren la coordinación entre las instancias competentes. Es imprescindible, además, establecer el nivel de sanciones contra quienes resulten responsables en la comisión de conductas irregulares o actos ilícitos.

La complejidad de nuestra vida moderna exige de la legislación mayor especificidad y mejores respuestas a los retos que enfrentamos. Las leyes deben atender reclamos sociales, pero no solamente eso, sino que deben atender reclamos jurídicos y prácticos. Entendiendo que muchas veces, diferenciar es conveniente.

4.3 Consecuencias por la insuficiencia Institucional y descriptiva del Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en cuanto al combate de la corrupción.

En los últimos diez años se lograron avances institucionales en materia de rendición de cuentas, entre los que destacan: la creación de la Auditoría Superior de la Federación; la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información; la instauración del Servicio Profesional de

Carrera; la suscripción de convenciones contra la corrupción; la independencia de los Órganos Internos de Control respecto de las dependencias y entidades controladas; la aplicación de programas de monitoreo ciudadano y testigos sociales, y el lanzamiento de los portales de obligaciones de transparencia.

Aunado a lo anterior, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 se orientó a cambiar el enfoque correctivo de la fiscalización y el control para darle un carácter preventivo y de corresponsabilidad de la Administración Pública Federal en el combate a la corrupción.

Además como parte de las reformas para garantizar los derechos ciudadanos respecto al acceso a la información y la rendición de cuentas, se amplió la aplicación de la transparencia como mecanismo de prevención y detección de irregularidades.

Asimismo, entre 2007 y 2008 se han realizado reformas relevantes para fortalecer la rendición de cuentas, como la reforma constitucional que reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental, estableciendo principios y criterios que deben cumplir las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno; la reforma hacendaria, que entre otros aspectos establece la obligación de adoptar esquemas de evaluación del desempeño vinculados al presupuesto en todos los órdenes de gobierno; las reformas que amplían el alcance de la fiscalización de recursos públicos a todo ente público o privado, y la reforma en materia de seguridad y justicia.(poner en principios)=

Aún con estos cambios institucionales, la percepción de corrupción en nuestro país no ha variado, lo que refleja una falta de correlación entre las políticas emprendidas y la opinión pública, explicada en buena medida por las particularidades que adoptó el cambio democrático en nuestro país y los avances desiguales entre reformas estructurales, institucionales y desarrollo social y humano.

La sociedad mexicana tiene un rostro distinto, ha evolucionado en muchos campos producto de su propia historia, y de adaptaciones frente al desafío que representa la globalización y nuestra posición en este contexto de grandes cambios.

La sociedad se ha tornado más exigente y vigilante del gobierno, como lo muestran las encuestas de valores y de cultura política, pero al mismo tiempo sostiene prácticas y valores contrarios a principios éticos y de legalidad que parecen arraigarse fuertemente en los individuos, grupos, instituciones y reglas.

La reforma administrativa-institucional y de gobierno se enfrenta a nuevas formas de corrupción vinculada igualmente no sólo a la forma tradicional de la mordida y la extorsión, sino a redes regionales y globales ligadas al crimen organizado. Es así que el reto de disminuir los niveles de corrupción y emprender una reforma administrativa, sustentada en los valores de la transparencia, rendición de cuentas y servicio público, es una responsabilidad compartida del gobierno y la sociedad.

4.4 Propuesta para Instituir la Contraloría Social para el combate de la corrupción dentro de la Administración Pública Federal, para su posterior aplicación en los Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal.

Desde la perspectiva de quien busca combatir la corrupción, una aproximación de políticas públicas supera a otras que se limiten a denunciar el fenómeno o a estudiar sus características y evolución, pues emplea aproximaciones teóricas y políticas adecuadas a las formas de corrupción existentes en cada organización. Al usar la metodología que permite seguir los cambiantes vínculos de la corrupción con el entorno en que aparece, se obtiene la ventaja crucial para su erradicación.

En atención de que, "en las democracias la alternancia en el poder y la división de poderes tienden a desarrollar mecanismos espontáneos de control entre cada uno de los poderes independientes, los partidos de oposición, los medios

de comunicación y la sociedad civil".⁵² La democracia tal vez no ha garantizado en el mundo la contención efectiva de la corrupción, pero abre oportunidades de control que derivan de la alternancia, la competencia, la división de poderes y la rendición de cuentas.

“Promover una cultura de apego a la legalidad entre los servidores públicos, establecer e implementar programas de difusión y capacitación permanente para que en ellos se fortalezca una cultura de transparencia, integridad, apego a la legalidad y rendición de cuentas, ha sido una herramienta de primer orden para la contención de la corrupción.”⁵³

“La existencia de programas de capacitación y formación de los Órganos de Vigilancia y Control, cuyos cursos u otros recursos didácticos para desarrollar competencias en materia de cultura de legalidad y rendición de cuentas, han tenido la finalidad de que dichos recursos puedan facilitar esta práctica, en la que se intenta consolidar una cultura de ética e integridad entre los servidores públicos, siendo las acciones de nuestro cuerpo institucional vigente.”⁵⁴

Siendo los párrafos anteriores el argumento político con el que se fundamentan las acciones coyunturales e instrumentos que solo han saneado y justificado la coyuntura, siendo estas expresiones la base de aplicación para el actual marco normativo con el cual los servidores públicos corruptos se han escudriñado de sus fechorías.

Para materializar acciones que en verdad sean tendientes a la erradicación y no solo para bajar la incidencia de la corrupción, encontramos que el evaluar el cumplimiento de los principios y valores establecidos en la ética del servicio público, a través de un sistema de indicadores y de evaluación, será una acción directa y trascendente. A lo que llevaría:

⁵² LOPEZ PRESA, José Octavio (coord.). Corrupción y cambio. Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1998. pp. 73 y 74.

⁵³ Crf. Quinto informe de gobierno 2011. [En Línea]. Disponible: http://quinto.informe.gob.mx/archivos/informe_de_gobierno/pdf/1_6.pdf 20 de septiembre de 2012 01:12 hrs.

⁵⁴ Ibídem.

- Actualizar e implementar un código de conducta a partir de los principios y valores establecidos en el servicio público.
- Construir una cultura de ética pública que sirva para establecer valores y principios que guíen y orienten el actuar de los servidores públicos, con el propósito de dar puntual cumplimiento a la ley y sensibilizar a éstos sobre el papel ejemplar de su desempeño ante la sociedad.
- Promover en la ciudadanía la cultura de integridad, apego a la legalidad y el rechazo a la corrupción.
- Establecer e implementar programas de capacitación para usuarios y beneficiarios de los diversos programas de apoyo, que contribuyan a consolidar una relación transparente y apegada a la legalidad entre sociedad y gobierno, dando el enfoque del ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.
- Promover en coordinación con las autoridades educativas del país, la formulación y ejecución de programas y la realización de acciones que contribuyan a fortalecer la formación de niños y jóvenes en temas de transparencia, ética, integridad y cultura de la legalidad.
- Desarrollar programas y campañas de sensibilización para promover y consolidar una cultura de legalidad en el país y el rechazo a la corrupción.
- Difundir y promover entre la sociedad, la adopción de mecanismos de autorregulación que contribuyan a hacer más transparente la relación con el gobierno y entre los agentes privados.
- Difundir el uso eficiente del derecho a la información para inhibir la corrupción.
- Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social y denuncia.
- Difundir a los servidores públicos que por el desempeño de sus labores de manera recta y conforme a los principios del servicio público, han sido merecedores del reconocimiento por parte de la ciudadanía, además del

reconocimiento a la Unidad Administrativa a la que pertenezcan, ya sea de manera pública o reservando el nombre de dicho servidor público por el considerarlo conveniente.

- Dar a conocer buenas prácticas, para reconocer los esfuerzos de instituciones públicas, privadas, académicas y sociales en materia de transparencia, combate a la corrupción y promoción de una cultura de legalidad.
- Identificar e incorporar mejores prácticas en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

Con la debida atención de lo enlistado, se observa que estas acciones tienen la posibilidad de pasar a ser facultades para un órgano encargado de materializarlas e implementarlas como principios rectores de su actividad encomendada, teniendo la certeza de que no se tergiverse la actuación de este órgano naciente.

La Contraloría Social, busca situar al ciudadano en el centro de la vigilancia a la actividad gubernamental, mediante una vinculación activa y permanente con funciones bien organizadas, ampliando el espacio de la ciudadanía como participe en las políticas públicas y no solo como espectador; unificaría normas, criterios, el mecanismo y procedimientos con el fin de institucionalizar a la sociedad que combata la corrupción, y conformaría el instrumento que proporcione al ciudadano mayor certeza al ejercer su derecho de audiencia.

Con elementos de índole similar y bajo circunstancias que se pueden aparejar en atención de la materia electoral, se dio el nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual con un reconocimiento y total aceptación de la sociedad mexicana, ha sido una institución que bajo sus inicios mal intencionados, muestra que el poder debe residir en la sociedad, y que es un órgano constitucional autónomo.

La aparición de los órganos constitucionales autónomos responde precisamente a una evolución del papel de los poderes en el Estado contemporáneo y que

estos organismos se perfilan como posibilidad efectiva en el ejercicio del poder público. Así, el doble aspecto fundamental de estas entidades radica, por una parte, en que son organismos del Estado, y por otra, en su previsión en el texto constitucional como autónomos, es decir, no subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Por otra parte, los órganos constitucionales autónomos contribuyen, no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionar y equilibrar a los poderes mismos, porque efectivamente se constituyen como un contrapeso eficiente, que produce también un mecanismo de control constitucional, y promoviendo la participación ciudadana apartidista, resguardando a su vez los derechos humanos y los preceptos de la norma fundamental. Cuentan con una autonomía que se encuentra cimentada en:

- a) La previsión directa en el propio texto constitucional, del que derivan su particular naturaleza jurídica, tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos, lo que los sitúa como poderes del Estado.
- b) La independencia presupuestaria, que resulta una cuestión de capital importancia para que el órgano tenga verdadera autonomía, pero que no en todos los casos se cumple a cabalidad.
- c) Independencia orgánica, que implica "una autonomía de gestión"⁵⁵ y en general, de "ejercicio de funciones."⁵⁶ A propósito de este punto, es conveniente destacar que en este contexto de "ejercicio de funciones" peculiar, que contempla una especialidad técnica sobre determinada materia, los organismos no surgen de un proceso democrático, lo que analógicamente, también sucede con el Poder Judicial. Sin embargo, no por esto se sustraen de la vigilancia y el control del Poder Legislativo, ya

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 102, apartado B.

⁵⁶ *Ibidem*. Artículo 41, fracción III.

que al no gozar los organismos autónomos de legitimación democrática propia, deben quedar sujetos a los controles de los legisladores, estos sí, políticamente legitimados.

Así pues, la autonomía también se ejerce, paradójicamente, por la participación de alguno o algunos de los poderes en la dinámica propia de los órganos constitucionales autónomos, de manera especial en el nombramiento o ratificación de sus funcionarios, pero también en la aprobación de su presupuesto y en una adecuada rendición de cuentas.

Debido a estas características, parece conveniente el que un órgano constitucional autónomo integrado como Contraloría Social tenga la presencia especial incluso por encima de los poderes, adquiriendo una relevancia de primer orden con la legitimación no solo constitucional, sino además, por la sociedad mexicana. El momento ideal para fortalecer un nuevo sistema es después de un cambio de régimen.

CONCLUSIONES.

- 1. Del primer capítulo encontramos que durante el transcurso del tiempo las figuras, los instrumentos y las instituciones jurídicas, al igual que la sociedad mexicana en el campo de la responsabilidad administrativa del servidor público, sufrieron una evolución, lo cual debe reflejarse en nuevas expresiones de nuestro Derecho Positivo, *sine qua non* la sociedad y cualquier ser humano, que el Estado de Derecho mexicano tiene la obligación de resguardar en cuanto a su esfera jurídica, se encontrará vulnerable ante la atmosfera endeble que otorga un sistema jurídico coyuntural y no taxativo.**
- 2. El constituyente de 1917, en su agenda legislativa, dio lugar al estudio del control gubernamental. Visionario y vanguardista, como se le considera hasta nuestros días, dio un parte aguas para que se trabajara en lo que actualmente llamamos “corrupción” y que por casi medio siglo se dejo a la deriva el profundizar estos estudios para que**

esencialmente se de cumplimiento al positivismo de un régimen jurídico en materia de responsabilidad administrativa, por lo que el trabajo del legislador se rezaga poco a poco, dejando un Estado de derecho inocuo en el que figuras y conceptualizaciones, se encuentran dispersas y sin claridad en los cuerpos legales.

3. Observamos que en el capítulo primero se demostró que la responsabilidad de los servidores públicos ha sido siempre motivo de preocupación en la sociedad política mexicana en todos los tiempos y, podemos deducir por el sometimiento que España ejercía este territorio, que es preocupación en todo el mundo; por lo que en los Estados Unidos Mexicanos el interés sobre la manera de sostener un régimen de responsabilidad en la administración pública probó la forma judicial para resolver los casos en el que se presentaran faltas por parte de los servidores públicos, hasta que en 1982 se optó por diferenciar el tipo de sanciones en que incurrían los servidores públicos y que se siguieran procedimientos conforme a su naturaleza específica.
4. En el segundo capítulo se muestra que la existencia de la corrupción no es actual, sino que es un mal que desde el nacimiento del Estado Mexicano; sin embargo, aludiéndonos también al capítulo tercero, gracias a la influencia y como resultado de la globalización, los Estados miembros de las Naciones Unidas y los grupos de trabajo que se han instaurado para el combate de la corrupción, en sus estudios, han demostrado que el involucrar a la sociedad receptora de los servicios públicos en la vigilancia de los mismos producirá una baja en la incidencia de actividades corruptas de los servidores públicos, en un inicio.
5. Con el capítulo tercero podemos concluir que tanto la actividad del Derecho Internacional Público como las iniciativas presentadas en el tema, pueden ser un verdadero apoyo en cuestión de antecedentes para mejorar todo proyecto de reforma de ley e instrumentación de Instituciones que permitan el perfeccionamiento sobre la vigilancia y

supervisión de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos logrando la erradicación total de la corrupción.

6. Sociológicamente, en el actual Estado mexicano se han venido presentando episodios que, a todas luces, son un claro indicador de crisis institucional. La toma de los recintos legislativos, el bloqueo de oficinas públicas, la toma de instalaciones, las ejecuciones mediante linchamientos de presuntos delincuentes, las ejecuciones entre presuntos miembros del crimen organizado, la presencia reiterada de grupos armados desfilando por las calles de las principales ciudades del país, en fin, un sin número de hechos y acontecimientos de terrorismo que dan muestra del descontento social ante el crecimiento de la corrupción y, a su vez, la expresión misma de esta, que gracias al actual endeble régimen de responsabilidades administrativas muestra su insuficiencia e ineficacia ante este fenómeno.
7. De los análisis elaborados en el capítulo cuarto se nos muestra que el Estado contemporáneo con su correspondiente complejidad, nos obliga a utilizar los recursos de la inteligencia y de la información, en un espacio garante de libertades que desarrolle instituciones razonables y viables. Debe evitarse la formulación de diseños institucionales de exploración o únicamente para acomodarse a soluciones coyunturales. Ambas modalidades han sido empleadas en México, con resultados desfavorables para el sistema constitucional. Las soluciones de corto plazo y para sortear problemas circunstanciales han dejado un sistema que va perdiendo su sustento social, siendo la misma sociedad la que debe utilizar los medios jurídicos para legitimarse de forma Institucional en el Estado.
8. Del debido análisis del constitucionalismo mexicano se desprende que en él se presenta una herramienta con la que la sociedad mexicana puede dar frente y participar en el combate de la corrupción, esto es, la institución de los órganos constitucionales autónomos, los cuales por sus tres características fundamentales brindarían la confianza

necesaria y la certeza de un sistema institucional jurídicamente fortalecido por ser órganos que son creados directamente por el texto constitucional, siendo la constitución misma la que establece su competencia básica con su núcleo competencial determinado y, por último, no se ubican en ninguno de los tres poderes tradicionales (poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial).

9. Instituir a la Contraloría Social como un organismo constitucional autónomo que tenga como fin el erradicar la corrupción en el Estado mexicano, encontrándose dotado de facultades que tengan a bien por principios rectores la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización del cuerpo orgánico que es la Administración Pública (pudiendo incluir posteriormente a los restantes poderes en los que se divide el supremo poder de la federación), daría legitimación a las acciones ciudadanas, una intervención activa de esta en los asuntos gubernativos y una gran capacidad para que sea una institución estandarte ante organismos internacionales que logre una cooperación para alcanzar la erradicación, investigación y castigo del fenómeno a nivel nacional.
10. Antes de finalizar, del análisis global de actual régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el derecho positivo mexicano se deriva que la respuesta jurídica, moderna y congruente con la realidad, a los principales problemas que enfrenta nuestro país por la corrupción es, por una parte unificar las excesivas normas jurídicas que regulan esta materia, por otra a la dispersión y multiplicación de instancias burocráticas que ocurren en su operación y por último a su necesaria autonomía de gestión.
11. Los controles se encuentran en crisis debido a la obscura regulación y al uso político que se hace de estos, por lo que México requiere de institucionalizar sus controles administrativos purificándolos. El desprecio del Derecho es el camino ideal del fraude, del engaño y de la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA METODOLÓGICA

- FIX-ZAMUDIO, Héctor
Metodología, docencia e investigación jurídica.
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 1981.
- WITKER, Jorge
LARIOS, Rogelio
Metodología jurídica.
Universidad Nacional Autónoma de México, McGraw-Hill
México, 1997.

BIBLIOGRAFÍA HISTÓRICA

- CAMARA DE DIPUTADOS
Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones.
Ed. Porrúa-Cámara de Diputados
LVII Legislatura, 2000.
- CASTELLANOS HERNANDEZ, Eduardo de Jesús
Et al.
Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos.
Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación.
Secretaría de Gobernación.
4ª. Edición, 2009.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A.
FIX-FIERRO, Héctor
FLORES, Julia

VALADÉS, Diego

Cultura de la Constitución en México.

Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

2ª. Reimpresión, 2004.

- GONZALEZ, Maria del Refugio

Historia del Derecho Mexicano.

1ª Reimpresión

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones

Jurídicas,

México 1983

- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N.

Pandectas Hispano-Mexicanas.

4ª edición

Ed. UNAM

México, 1991.

- ZAVALA, Silvio

La Encomienda Indiana.

2ª edición

Ed. Porrúa

México, 1973.

BIBLIOGRAFÍA JURÍDICO-SOCIAL

- ADAM ADAM, Alfredo

BECERRIL LOZADA, Guillermo

Fiscalización y control gubernamental en México.

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C.

1ª Edición, México, 2003.

- ARAGON, Manuel
Constitución democracia y control.
Universidad Nacional Autónoma de México.
México, 2002.
- BASAVE BENITEZ, Agustín
Mexicanidad y esquizofrenia.
Ed. Océano
1ª Edición
México, 2010.
- CAMPERO CARDENAS, Gildardo
La Reforma Administrativa en América Latina.
Ed. Praxis
México, D.F. 1982.
- CARBONELLSANCHEZ, Miguel
Transparencia, Ética Pública y Combate a la Corrupción. Una mirada Constitucional.
Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.
1ª Edición
México, D.F., 2009.
- CARBONELL, Miguel y VAZQUEZ, Rodolfo,
Poder, derecho y corrupción.
1ª Edición
Siglo XXI-ITAM-UNAM,
México, 2003,
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge

CARBONELL SANCHEZ, Miguel

Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva.

Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

México, 2000.

- DEL CASTILLO, Arturo
Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas.
Auditoría Superior de la Federación.
México, 2003.

- FRAGA, Gabino
Derecho Administrativo.
Ed. Una
México, 1965.

- GARZON VALDEZ, Ernesto
CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel
Et al.
Poder, Derecho y Corrupción.
Ed. Siglo XXI
México, 2003.

- GONZALEZ IBARRA, Juan de Dios
Epistemología jurídica.
Ed. Porrúa
México, 2003.

- GONZÁLEZ LLACA, Edmundo
Corrupción. Patología colectiva.
Instituto Nacional de Administración Pública

México, 2005.

- GONZALO PEREZ, Jesús
Derecho Procesal Administrativo. Mexicano
Ed. Porrúa S.A.
México, 1988.

- GUERRERO, OMAR
El funcionario, el diplomático y el juez.
Ed. Universidad de Guanajuato.
Instituto Nacional de la Administración Pública, et al.
México, D.F. 1998.

- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto
Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano.
Ed. Porrúa
México, 1993.

- HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, Sergio
Fundamentos de Administración.
Ed. Nueva Editorial Interamericana
México, 1982.

- HEVIA DE LA JARA, Felipe
La Contraloría Social Mexicana. Participación Ciudadana para la rendición de cuentas.
Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia,
Sociedad Civil y Derechos Humanos
México, D.F. 2006.

- LOPEZ PRESA, José Octavio (coord.)

Corrupción y cambio.

Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

México, 1998.

- MALEM SEÑA, Jorge F.
La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos.
Ed. Gedisa
Barcelona, 2002.

- PAZOS DE LA TORRE, Luis
Los ricos del gobierno.
Ed. Temas de hoy
1ª Edición
México, 2011.

- SERRA ROJAS, Andrés
Derecho Administrativo.
Ed. Palma
1981.

- VAZQUEZ ALFARO, Jose Luis
El Control de la administración pública en México.
Universidad Nacional Autónoma de México.
México, 1988.

- VILLANUEVA, Ernesto
Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México.
Ed. UNAM
México, 1998.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Reglamento de la Cámara de Senadores.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Código Civil Federal.

Código Penal Federal.

MESOGRAFÍA

- <http://www.gobernacion.gob.mx>; el 19 de noviembre de 2011 a las 22:00 horas.
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx>; el 19 de noviembre de 2011 a las 22:48 horas.
- <http://www.bancosjuridicos.gob.mx>; el 19 de noviembre de 2011 a las 23:58 horas.
- http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/b_crear_o_modificar

_legislacion_vigente; el día 30 de noviembre de 2011 a las 10:04 horas.

- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/normas.htm>; el día 30 de noviembre de 2011 a las 10:14 horas.
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>; el día 30 de noviembre de 2011 a las 10:30 horas.
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=824>; el día 30 de noviembre de 2011 a las 15:36 horas.
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1016>; el día 30 de noviembre de 2011 a las 16:25 horas.
- http://www.tfjfa.gob.mx/ieja/Analisis_investigacion_internet/INDEX_ACTUALIZACIONES.html; el día 30 de noviembre de 2011 a las 18:37 horas.
- <http://www.censo2010.org.mx/>; el día 30 de diciembre de 2011 a las 14:10 horas.
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1016>; el día 30 de diciembre de 2011 a las 15:46 horas.
- http://www.scj.gob.mx/ius_default/tesis16532/2531responsabilidad_administrativa; el día 7 de marzo de 2011 a las 01:15 horas.
- http://www.scj.gob.mx/ius_default/dccjurisprudencia16532/188897responsabilidad_administrativa_de_servidores_publicos; el día 7 de marzo de 2011 a las 01:35 horas.
- http://www.scj.gob.mx/gero98477&38j/opinion_ministro_olga543567865.responsabilidadserviciopublico/oiuhku5762; el día 9 de marzo de 2011 a las 03:05 horas.
- <http://www.tff.gob.mx/cont/ExpMotiv.htm>; el día 15 de mayo de 2012 a las 15:25 horas.
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/7/cmt/cmt6.htm>; el día 15 de marzo de 2012 a las 15:35 horas.
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/ard/ard3.htm>; el día 15 de marzo de 2012 a las 16:00 horas.

- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/13/cmt/cmt6.htm>; el día 15 de marzo de 2012 a las 16:22 horas.
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2629>; el día 15 de marzo de 2012 a las 19:45 horas.
- <http://www.controlcapital.net/noticia/846/GLOBAL/ocde-star-nuevo-estudio-sobre-c%C3%A1lculo-producto-soborno.html>; el día 17 de marzo de 2012 a las 15:10 horas.
- <http://www.pieth.ch/research/corruption/>; el día 17 de marzo de 2012 a las 16:00 horas.
- <http://www.transparenciamexicana.org.mx/quienessomos/transparenciamexicana/>; el día 17 de marzo de 2012 a las 21:00 horas.
- http://quinto.informe.gob.mx/archivos/informe_de_gobierno/pdf/1_6.pdf; el día 20 de septiembre de 2012 a las 01:12 horas.
- <http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/3.pdf>; el día 7 de marzo de 2012 a las 14:00 horas.
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/141/5.pdf>; el día 21 de marzo de 2012 a las 03:00 horas.