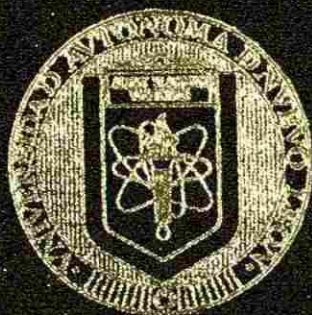


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



TESIS

"MODERNIZACION DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS"

POR

RAMON ALVAREZ BRAVO

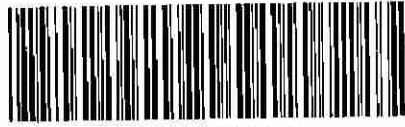
COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL
GRADO DE MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

ASESOR

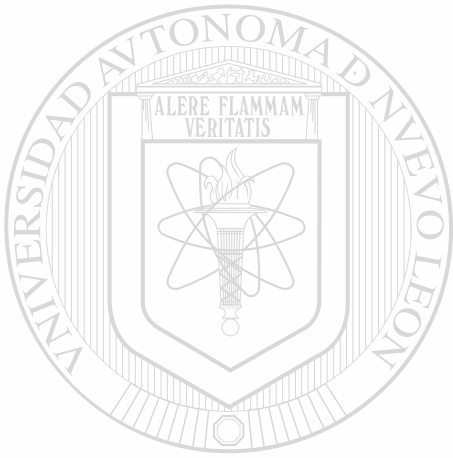
MDP. RAUL A. VILLARREAL DE LA GARZA

CD. UNIVERSITARIA

JUNIO DE 2002



1020150657



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TM

K1

FDYC

2002

.A4

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**



TESIS

**MODERNIZACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS**

POR

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
RANION ALVAREZ BRAYO ®
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL
GRADO DE MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**

ASESOR

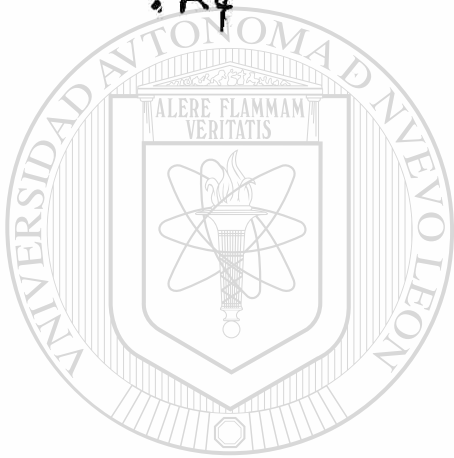
MDP PAULA VILLARREAL DE LA GARZA

CD UNIVERSITARIA

JUNIO DE 2002

990596

TH
K1
FDyC
2002
.A4



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

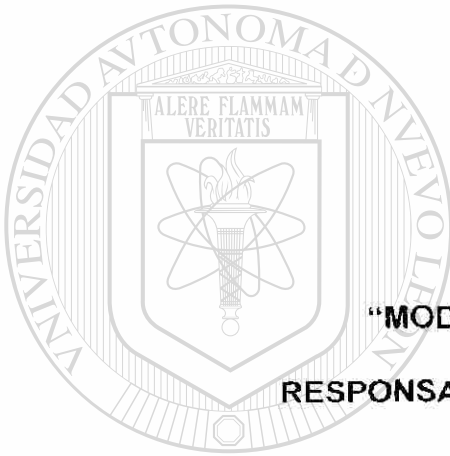
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO
TESIS

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



TESIS

"MODERNIZACION DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"

Por

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

RAMÓN ALVAREZ BRAVO

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRÍA EN DERECHO PUBLICO

Asesor

MDP. RAUL A. VILLARREAL DE LA GARZA.

Junio, 2002

INDICE

	PÁG.
Agradecimientos	1
Preliminar	2
Introducción	3
Citas de Pie de Página	9
PRIMERA PARTE	
CAPÍTULO PRIMERO	
LOS CONCEPTOS ÉTICA Y MORAL Y SUS VALORES	10
I. El Concepto de Ética	10
II. El Concepto de Moral	12
III. Los Valores Éticos	14
1. Los Valores Éticos	14
2. Los Valores Morales	14
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA CUESTIÓN ÉTICA EN EL SECTOR PÚBLICO	15
I. Ética y Moral Públicas	15
II. Marco Internacional de Referencia	19
III. La Corrupción	28
IV. Índice de Percepción de Corrupción Mundial del año 2001	36
V. La Organización Pública Centrada en la Persona	42
Citas de Pie de Página	47
SEGUNDA PARTE	
CAPÍTULO PRIMERO	
EL ESTADO, SUS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES	49
I. El Estado	49
1. El Concepto de Estado	49

2. La Integración del Concepto de Estado	50
2.1 El Estado como Organismo	50
2.2 El Estado como Espíritu	51
2.3 El Estado como Institución	51
2.4 El Estado como Corporación	52
2.5 El Estado como Orden Normativo	52
II. Las Formas de Estado	53
1. El Estado Unitario o Centralista	53
2. El Estado Federal	54
3. La Unión de Estados	54
III. Las Formas de Gobierno	55
1. Concepto de Gobierno	55
2. La Monarquía	56
3. La Aristocracia	58
4. La Democracia	58
5. La República	59
IV. Las Funciones del Estado	61
V. La Responsabilidad del Estado	64
1. Nociones preliminares	64
2. Naturaleza Jurídica de la Responsabilidad del Estado	67
3. Situación Actual de la Responsabilidad del Estado	68
4. Responsabilidad del Estado por Hechos y Actos de la Administración Pública.	69

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS SERVIDORES PÚBLICOS

71

I. El Servidor Público

71

1. El Concepto de Servidor Público	72
2. Importancia y Dignidad del Servidor Público	78
3. Naturaleza Jurídica de la Relación Laboral de los Servidores Públicos	78
3.1. La Incorporación al Servicio Público de los Trabajadores del Estado	81
3.2. La Calidad de Trabajador al Servicio del Estado	82
3.3. Diferentes Regímenes Jurídicos	84
4. Responsabilidades del Servidor Público	85
4.1. Antecedentes Históricos	86
4.2. Bases Legales	86
4.3. Clases de Responsabilidades Públicas	87
4.3.1 Responsabilidad Penal	87

4.3.2 Responsabilidad Civil	88
4.3.3 Responsabilidad Administrativa	89
4.3.4 Responsabilidad Política	90

CAPÍTULO TERCERO

Análisis textual de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional (Arts. 108- 114)	92
---	----

CAPÍTULO CUARTO

Cuadro comparativo de disposiciones constitucionales sobre procedimiento para imponer sanciones por responsabilidad política y penal a servidores públicos en México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y E.U.A.	102
---	-----

Citas de Pie de Página	124
------------------------	-----

TERCERA PARTE.

CAPÍTULO ÚNICO.

EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	128
A Concepto	128
B Sujetos de Obligaciones	128
C Plazos para su Presentación	129
D Autoridades Competentes	130
E Sanciones	131

PROPUESTA	133
-----------	-----

Reformas Legales

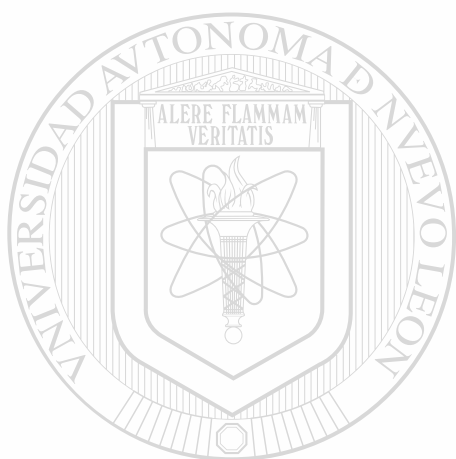
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	134
2. La Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	136
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	138
3.1 Registro Público Patrimonial de Servidores Públicos	139
3.2 Registro Público de Servidores Públicos Sancionados	139
3.3 Instituto del Servicio Civil de Carrera	140
4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	140
5. Código Penal Federal	141

CONCLUSIONES

143

BIBLIOGRAFÍA

146



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

AGRADECIMIENTOS

A Dios, porque me dio fortaleza para alcanzar este logro.

A mi esposa Bertha, por su apoyo en esta etapa de mi formación

A mis hijos Ramón, Antonio y Alberto, motivo y fin de mi esfuerzo.

A la Universidad Autónoma de Nuevo León, por su labor a favor de la formación profesional y desarrollo de la cultura.

A la Facultad de Derecho y Criminología, por su permanente espíritu de superación que me inspiró para lograr esta meta.

Al Lic. Helio E. Ayala Villarreal, por su solidaridad.

Al MDP. Raúl A. Villarreal de la Garza, mi asesor, por sus consejos y confianza.

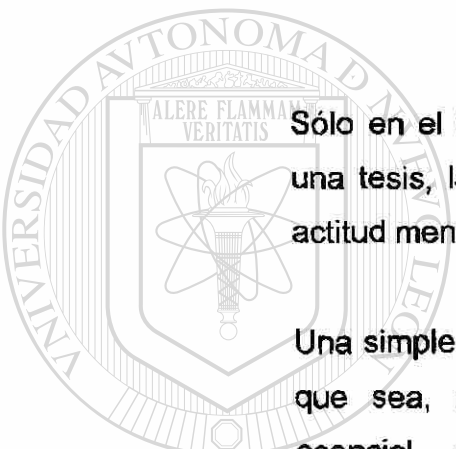
A mis compañeras de trabajo Licenciadas Margarita Ledezma R., Irma Fernández, Esperanza Vázquez y Carolina Gómez, por su invaluable ayuda en la realización de esta tesis.

Al H. Jurado Examinador, por su comprensión.

GRACIAS.

PRELIMINAR

TESIS ES UNA CONCLUSIÓN, ASERTO O PROPOSICIÓN CONTROVERTIBLE QUE SE SOSTIENE EN LOS CAMPOS DE LA FILOSOFÍA, DE LA CIENCIA O DE LAS LETRAS.



Sólo en el terreno de lo debatible puede elaborarse una tesis, la cual, en definitiva, no es más que una actitud mental asumida y estimada como cierta.

Una simple exposición de doctrinas, por más brillante que sea, no puede nunca satisfacer el requisito esencial de una tesis profesional, la que independientemente de la verdad o el error contenido en ella, debe tener ese carácter primordial que le da vida: la posición personal asumida ante un problema.*

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

* Citado por Agustín Basave Fernández del Valle, en su tesis profesional. Monterrey, N.L., 1946.

INTRODUCCIÓN

Difícil fue para mí seleccionar un tema para el desarrollo de mi tesis de grado. Decidí finalmente, abordar para su análisis un caso que me permitiera exponer los aspectos que han formado parte de mi desarrollo como ser humano y los motivos profesionales en particular, que impulsaron mi interés por lograr obtener un título de maestría en el área de Derecho Público.

A lo largo de más de treinta años de ejercicio en la función pública y mi desempeño profesional en diversas Dependencias Federales y Estatales, me permiten suponer un conocimiento profundo de la estructura de la Administración Pública; de sus potencialidades, pero también de sus debilidades. Pude palpar una total y absoluta falta de ética en muchos funcionarios o servidores públicos que al amparo de normas imprecisas lucraron siempre con el puesto, cargo o comisión que se les encomendó por el Estado.

Despojándome de cualquier influencia subjetiva o impersonal, metodológicamente he procedido a plantear el problema, a fijar mi hipótesis y a establecer un plan de trabajo, que sin estar exento de la expresión de diversas corrientes del pensamiento doctrinal y filosófico de distintos tratadistas, no caiga en la especulación teórica carente de contenido o magnifique ideas intrascendentes. En este caso, trataré con objetividad los puntos de vista expuestos en forma personal y respetaré la obra literaria de los autores que sirven de apoyo al desarrollo de esta tesis.

Abordar el tema de un fenómeno como la corrupción en México conlleva al estudio de la falta de ética y moral públicas; significa entrar al análisis de un asunto difícil de explicar y de probar, pero que ha sido reconocida su existencia por todos los gobernantes nacionales; siendo fuertemente cuestionada por gobiernos y organismos internacionales.

Alan Riding se refiere a la corrupción en México de la siguiente manera: ***“El fenómeno no se puede explicar fácilmente. Algunos mexicanos le echan la culpa al sistema de favores y proteccionismo que floreció en épocas prehispánicas, incluso destacando que el emperador Moctezuma trató de “comprar” con oro al dios Quetzalcóatl -como identificó a Cortés al principio-. Por otra parte, los nacionalistas insisten en que la corrupción fue traída de España, señalando que los conquistadores veían en México un botín a saquear, mientras que los puestos en el gobierno eran vendidos, en forma rutinaria, por los virreyes y la corte colonial: “unto de México” era un eufemismo español para soborno. Sin embargo, la independencia no produjo ningún cambio en las costumbres, y los gobiernos estuvieron, invariablemente, en manos de camarillas que buscaban el provecho individual o de clase, sin que les frenaran los preceptos constitucionales o jurídicos. Hacia finales del siglo XIX, la vida pública se podía definir como***

individual o de clase, sin que les frenaran los preceptos constitucionales o jurídicos. Hacia finales del siglo XIX, la vida pública se podía definir como el abuso del poder para obtener riqueza y el abuso de la riqueza para obtener poder.

La división entre la honradez y la falta de ésta, por consiguiente, era opacada por las tradiciones parapetadas. Cualquier cargo con autoridad implicaba una oportunidad para mejorar uno mismo; por otra parte, los ciudadanos comunes y corrientes aprendieron a solicitar favores en lugar de exigir derechos. En particular, el gobierno era un premio que había que explotar, pero ningún sector- de empresa a iglesia- quedaba excluido de este modus operandi. No se consideraba corrupción: era la forma en que se habían hecho las cosas siempre. El sistema que surgió en el siglo XX meramente institucionalizó esta práctica: el gobierno ejercía el poder con autoritarismo y recompensaba la lealtad con prebendas". (1)

Denomino a mi tesis "MODERNIZACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", porque esta ley debe fijar los criterios que han de regir en materia de responsabilidades de servidores públicos, a fin de lograr el nuevo paradigma: honestidad, honradez, lealtad y eficiencia en el servicio público.

El nuevo enfoque democrático que la participación ciudadana dio a nuestro país, requiere en forma urgente un marco jurídico adecuado, que conduzca en breve tiempo a una auténtica renovación moral en la función pública. En todos los tiempos se ha planteado la necesidad de fortalecer en forma institucional el combate a la corrupción, se debe reconocer que este fortalecimiento no se obtiene solamente con la expedición de cuerpos legales, sino que requiere además, ... **"una voluntad firme y una administración eficaz". (2)**

¿Cuál es la razón por la cual no ha sido posible controlar en México este fenómeno? Es la interrogante que nos hemos hecho todos los habitantes de este país.

Para dar respuesta a esta pregunta hemos planteado el problema en los siguientes términos:

La corrupción en México es producto de leyes laxas y obsoletas que no previenen el combate de este fenómeno y sólo sancionan algunas conductas ilícitas de ciertos servidores públicos.

Del anterior planteamiento podemos realizar esta hipótesis:

La reforma del Estado Mexicano tiene múltiples campos sobre los cuales avanzar con los proyectos de transformación. Un campo prioritario son la ética y la moral públicas.

¿Debe inculcarse en el servidor público el sentido del deber ser, la responsabilidad, los principios, las máximas, la cultura de servicio a la sociedad y los valores que guían al ser humano responsable de la función pública?. Considero que sí, ya que sólo así se tendrán servidores públicos honestos, comprometidos con el servicio público que prestan y se pondrá avanzar hacia una mejor administración de los recursos públicos del Estado; logrando una mayor credibilidad y confianza de la sociedad en el gobierno.

En este orden de ideas, la presente tesis se conformará de tres líneas principales de investigación a saber: la primera trata sobre la ética y la moral públicas; considerando al servidor público como persona, sirviendo esta fase como preámbulo del estudio; la segunda, tratará sobre la reforma necesaria al cuerpo de leyes que regulan las responsabilidades de los servidores públicos en México, y la tercera, versará sobre el régimen patrimonial de los mismos.

En la primera línea de investigación definiremos los términos, ética y moral y los valores que le son inherentes. Analizaremos el fenómeno de la corrupción y haremos el esquema de una organización pública centrada en la persona.

Jorge Etkin, opina sobre la falta de ética en la función pública lo siguiente: ***“Se han mencionado algunas realidades que pueden llegar a ser el sustento de los abusos de poder y la inmoralidad en los actos de gobierno y la gestión administrativa. Esos factores no llevan necesariamente a la conclusión que el sector público es el lugar donde falta la ética. Pero, es cierto que en determinados contextos políticos, se dan las condiciones que hacen del aparato estatal un ámbito inmoral.***

Algunas de las condiciones que enmarcan la falta de ética son:

- a) las formas autoritarias de gobierno, b) la falta de programas de formación para los agentes públicos, c) la impunidad de los funcionarios, por ausencia de controles externos a su gestión, d) las estructuras que concentran el poder en pocos organismos de la administración central, e) la dependencia del gobierno respecto de los grupos de interés que financiaron su campaña, f) el peso del partido de gobierno en las decisiones de política pública, g) formas jurídicas complicadas y oscuras, que permiten el uso discrecional de los fondos públicos, y aún así estar dentro de la ley, h) la falta de transparencia de los actos de gobierno, i) la ausencia de los representantes de los usuarios y beneficiarios en los organismos que prestan servicios, j) los procesos judiciales lentos,***

complicados y costosos, k) la presión electoralista, el hacer lo necesario para ganar elecciones en el corto plazo.

Y todavía hay más. El contexto de individualismo y cruenta lucha por la supervivencia en el plano económico hace que se pierdan los valores sociales. Las reglas de convivencia se transforman en una intención de salvarse como sea posible. El discurso nos dice que quedan los mejores y eso legitima la fuerza.” (3)

En la segunda línea de investigación abordaremos el tema sobre un estado de derecho regido por normas jurídicas, haciendo especial hincapié en el concepto democracia (4) como un sistema de vida, que signifique la garantía del pueblo de tener como uno de sus principales derechos el poder participar en el control de los servidores públicos, cualquiera que sea su rango o nivel jerárquico; para lo cual deberán realizarse las reformas necesarias a la constitución y a las normas que regulan en materia de responsabilidades públicas. Así mismo, se analizará la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos.

Sin esta reforma legal que proponemos en esta tesis, no será posible detener el deterioro de la credibilidad de las instituciones públicas, ya que consideramos que la conciencia pública ha sido engañada y pisoteada por gobernantes irresponsables y corruptos.

Sergio Monserrit Ortiz Soltero al respecto opina: **“Parece que ser corrupto es sinónimo de habilidad, de capacidad, de inteligencia, de brillantez, y el no serlo es sinónimo de lo contrario. En realidad lo único que se necesita para ser corrupto es un alto grado de cinismo e irresponsabilidad social, particularmente en las esferas más altas, en donde no hay justificación de pobreza o de salarios insuficientes.” (5)**

Importante es destacar que en este estudio se hará una propuesta de reforma a la siguiente legislación: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y Código Penal Federal. También será necesario reformar los sistemas y órganos de control creados por los distintos ordenamientos legales para sancionar la corrupción en el servicio público.

En esta misma línea de investigación se hará un análisis de la legislación de distintos países, en materia de responsabilidades de servidores públicos. Así mismo, se hará un cuadro comparativo sobre los procedimientos legales previstos en otras legislaciones respecto a las sanciones impuestas por responsabilidades políticas y penales.

En una tercera línea de investigación se determinará cual es el contenido legal, respecto al régimen patrimonial de los servidores públicos.

Se analizará la conveniencia de replantear en nuestro país el sistema de control patrimonial y la creación de un organismo público que regule en materia de patrimonio de servidores públicos. También plantearemos la necesidad de crear un buró de servidores públicos sancionados que lleve el control nacional sobre esta materia, y haga extensiva su información a fin de que los servidores públicos sancionados no puedan desempeñar ningún puesto, cargo o comisión en gobiernos estatales o municipales.

La propuesta que se realiza en la presente investigación se puede concluir a grandes rasgos en lo siguiente: es importante incorporar a la legislación sobre responsabilidades de servidores públicos, los criterios para una renovación de la conciencia social que asuma y ejerza sus derechos constitucionales exigiendo a los gobernantes que su actuar se ciña a los postulados inspirados en el bienestar general.

Recordemos que el servidor público deshonesto daña con su conducta a las Instituciones Públicas y agravia a la sociedad en general.

El objetivo principal que se persigue con esta tesis es presentar de manera integral el sistema de responsabilidades públicas a cargo de los agentes estatales, contenidas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

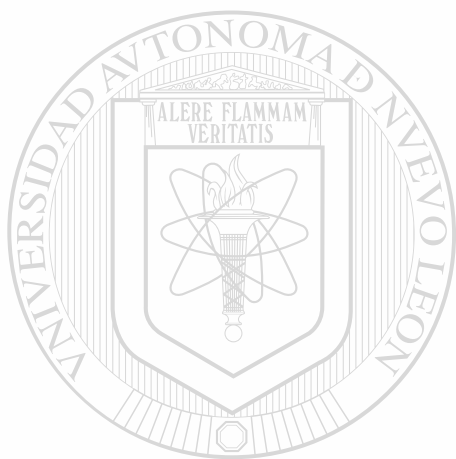
Para concluir, sólo diré, que la investigación de esta tesis, no obstante ser realizada para cumplir con un requisito académico, constituye una modesta aportación para lograr un México mejor. Sé que por su contenido, esta investigación no reciba quizás el beneplácito de quienes no comprendan mi postura personal, mi compromiso con expresar mi punto de vista o lo que yo he calificado como mi verdad.

Deseo firmemente que la causa que me motivó a realizar el estudio de este tema sea comprendida por los miembros del H. Jurado, agradeciéndoles de antemano su crítica y sabios consejos, y pidiéndoles su comprensión para entender y aprobar esta investigación; apelando a su buena voluntad, y sobre todo, a su capacidad y entendimiento para aceptar que los puntos de vista expuestos en la tesis, significan la responsable y personal opinión de un estudiante de posgrado comprometido con su propio pensamiento.

Me anima a presentar mi tesis a la sana crítica de mis maestros y de esta comunidad universitaria, el hecho de que distintos tratadistas han expresado siempre su convicción de defender sus ideas, aún a costa de la incomprensión e intolerancia de quienes detentan el poder o ejercen influencia sobre la sociedad.

Es posible que la expresión de mis ideas expuestas en esta tesis no tengan respuesta alguna. Sin embargo, representan mi compromiso profesional para librar un combate contra el cáncer que corroe las instituciones públicas; máxime cuando su requerimiento es del propio pueblo de México.

Siempre podemos recordar la prédica del gran José Vasconcelos. ***“Todo el que acepta la pelea por una causa justa, sin preguntarse si puede o no vencer, todo el que es capaz de aceptar de antemano la derrota, si cree que el honor impone librar la batalla, es un héroe y es también un quijote”.*** (6)



UANL

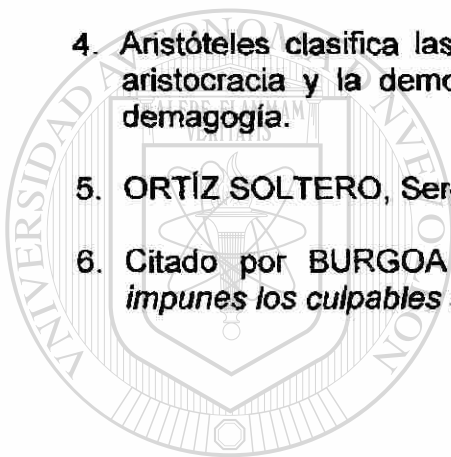
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CITAS DE PIE DE PÁGINA

1. RIDING, Alan, *Vecinos Distantes, un reto de los mexicanos*, Joaquín Mortiz, México, 1989. pp. 140-142.
2. DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El Marco Legislativo Para El Cambio*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982, p. 19. Citado por ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 14
3. ETKIN, Jorge, *La Doble Moral de las Organizaciones. Los Sistemas Perversos y la Corrupción Institucional*, Mc Graw Hill, Madrid, 1994.
4. Aristóteles clasifica las formas de gobierno en puras como la monarquía, la aristocracia y la democracia; e impuras como la tiranía, la oligarquía y la demagogía.
5. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Ob. Cit. p.15
6. Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio *¡ACUSEMOS! que no queden impunes los culpables de la crisis*, Edamex, México, 1983, p. 29.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

PRIMERA PARTE CAPÍTULO PRIMERO

LOS CONCEPTOS ÉTICA Y MORAL Y SUS VALORES

Tal como se expuso en la introducción de la temática a desarrollar en este estudio, es necesario iniciar nuestra labor con un análisis de los términos ética y moral, así como de los valores que le son inherentes. Debe ser así, porque el ejercicio de la función pública en México ha carecido de estos dos importantes conceptos; al grado de ser prácticamente desconocidos en el sector oficial.

I.- EL CONCEPTO DE ÉTICA.

Para poder definir primeramente la ética y formar su concepto es necesario formulamos esta pregunta: ¿Qué es la ética?.

Para dar respuesta expondré varios principios fundamentales que sirvan de base a la reflexión y necesaria especulación en particular de este tema.

Etimológicamente la palabra ética proviene del término griego *ethos* (hábitos, costumbres, carácter habitual de las personas) y del latín *mores* (costumbres); este último da origen a la palabra moral. Como sustantivo, la palabra ética se refiere en general a la disciplina filosófica que estudia la conducta humana en relación con el bien y el mal; como adjetivo se usa para designar las buenas acciones derivadas de la conducta humana.

Recordemos que de la filosofía surgieron tres grandes disciplinas: Lógica, Ética y Estética que se ocupan de la verdad, la bondad y la belleza respectivamente.

La ética nació sistemáticamente con Sócrates (460-399 a J.C.).

En general, la ética puede ser definida como la disciplina filosófica que se ocupa del estudio, la regulación, la fundamentación y la orientación de la conducta humana, desde el punto de vista del bien y del mal. También puede decirse que la ética es una disciplina prescriptiva, cuyo propósito es determinar y fundamentar los principios y normas de comportamiento que garanticen la recta conducta y el uso racional de la libertad; es decir, su objetivo es someter la conducta humana a máximas universales que le permitan a las personas realizarse socialmente dentro de las fronteras del bien.

El gran filósofo y humanista neolonés Don Genaro Salinas Quiroga al respecto opina: ***“Conocer al mundo y damos una ética es la misión de la filosofía. La finalidad de la ética, por su parte, es proporcionarnos criterios***

generales orientadores que nos sirvan de base al tomar decisiones concretas en nuestra vida; nos capacita intelectualmente para poder juzgar y discernir, con conocimiento de causa, cual es la dirección que nos marca el deber en un momento dado; nos enseña a conocer y apreciar lo valioso moralmente en la vida para de ello derivar el deber moral. Pero las decisiones concretas brotan espontánea y libremente del fondo de nuestra conciencia y no nos la pueden dar ningún tratado de la materia...” (1)

La ética sirve para restringir la libertad natural del hombre. Esa limitación que el ser humano se autoimpone lo hace crecer espiritualmente y ser mejor. Desaparece el individuo y se levanta la persona.

Los principios de la ética y los valores éticos no dependen de las circunstancias (no son hipotéticos), son fines en sí mismos. Recordemos algunas de las reglas universales propuestas por E. Kant (1785):

Actua siempre siguiendo una máxima que al mismo tiempo puedas querer que se convierta en ley universal.

Tratar la persona de los demás no como un medio, sino siempre y al mismo tiempo como un fin.

Por eso Genaro Salinas Quiroga dijo: **“La gloria de Kant fue más que nada en la moral, que colocó en la región del “deber ser” y por ella ascendió hasta Dios, constituyendo uno de los postulados o columnas maestras de su razón práctica...” (2)**

De la ética sabemos que se derivan cuatro disciplinas: derecho, moral, religión y reglas del trato social.

Podemos decir que la ética es universal y objetiva, porque se basa en principios racionales que trascienden los hábitos y las costumbres particulares. Desde luego, afirmamos que sólo hay una ética, de la misma manera que sólo hay una humanidad y una sola la razón humana.

La ética se ocupa únicamente de los actos típicamente humanos, es decir, de aquellos que dependen de la razón y de la libertad. Se basa en preceptos morales aceptados y practicados mediante un acto de libre elección interior. Su propósito es señalar lo que se debe hacer y lo que se debe evitar.

El filósofo argentino Francisco Romero opina: **“La persona es el individuo espiritualmente considerado. No es substancia, no es un ente del que los actos sean la manifestación o la consecuencia; es actividad, actualidad pura. La persona no es pues, sino el conjunto de los actos espirituales de cada**

sujeto, pero este conjunto es rigurosamente unitario, de manera que la persona se nos manifiesta al mismo tiempo como un complejo de actitudes espirituales y como el centro ideal del cual estas actitudes irradian". (3)

Podemos referirnos finalmente, que las reglas éticas son de carácter unilateral ya que frente al sujeto a quien obligan no hay otra persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes.

II.- EL CONCEPTO DE MORAL.

Como ya dijimos el término moral proviene del latín **mores** que significa costumbres. En términos generales podemos afirmar que los conceptos ética y moral significan lo mismo.

Definimos a la moral como el conjunto de principios, costumbres, valores y normas de conducta, adquiridos y asimilados del medio (hogar, escuela, iglesia, comunidad). Su asimilación y práctica no dependen de una actitud plenamente consciente o racional, sino principalmente de un sentimiento de respeto a la autoridad moral de la que provienen.

La moral como vivencia es tan antigua como el ser humano mismo. Aún en las culturas más primitivas están presentes las costumbres, los hábitos, las prohibiciones y los sistemas de valores morales; no existe grupo ni individuo humano que carezca de algún tipo de moral. Esto significa que la práctica moral es un asunto propio del ser humano, es decir un hecho presente en las diferentes culturas y edades históricas de la humanidad.

La moral, para quienes la han estudiado opinan que es un asunto de libertad individual. Entendiéndose que una persona mentalmente sana o que no sea obligada por una fuerza externa o la pérdida de la libertad, la moral le obliga a tomar decisiones de las cuales es absolutamente responsable. Así mismo, debe responder del resultado de sus actos. Una decisión moralmente correcta no depende del temor de la persona o de la recompensa que espera por sus acciones, y menos del castigo que se pueda imponer por su actuar inmoral, sino que depende únicamente de la satisfacción interna que produce a la persona hacer lo correcto.

La moral como saber o disciplina reflexiva es posterior a la vivencia moral. El hombre, inventa y hace cosas para llenar sus necesidades básicas de subsistencia (vestido, alimentación, seguridad). Sólo hasta que satisface sus necesidades es capaz de reflexionar o pensar pudiendo entonces analizar y justificar racionalmente sus hábitos, costumbres y normas de conducta que antes sólo se limitaba a practicar. Vista de este modo, podemos decir que la reflexión moral es un saber teórico acerca de la moral como vivencia; significando esto que

los hábitos, costumbres y normas particulares son sometidos a la crítica racional para determinar si se ajustan o no a principios, o a normas de mayor universalidad ética.

Juvenal Ramírez Artivia, (4) nos dice que existen tres elementos básicos de la conducta moral.

A. La razón. Toda acción moral supone una persona capaz de discernir entre el bien y el mal. En virtud de ese discernimiento es que puede atribuirsele responsabilidad moral por sus actos. Si las personas no fueran capaces de distinguir entre el bien y el mal no tendría sentido exigirles responsabilidad por lo que hacen o dejan de hacer.

B. La libertad o libre albedrío. La libertad es un elemento fundamental para el comportamiento ético. Si las personas no tuvieran libertad para decidir o elegir en determinadas circunstancias no cabría hablar de moral alguna. En general, la libertad puede definirse como la ausencia de vínculos o sujeción a alguien o algo. Dos son las formas básicas de la libertad humana: la interna y la externa. La interna corresponde a la libre determinación que tiene cada persona para decidir de sus actos; la externa es la libertad que cada persona tiene en relación con su entorno social. Esta segunda forma de libertad depende de elementos externos, como las leyes, las costumbres y el Estado. La libertad interna es la base de las decisiones morales. Cada persona en lo íntimo de su conciencia es la que decide libremente si realiza o no determinada acción. Se puede conocer y aceptar el bien, pero la decisión de practicarlo, es una determinación que depende estrictamente de la libertad interna.

C. El deber moral. El deber moral es el fundamento orientador de la conducta, es decir, el criterio de verdad que permite guiar los actos por el camino correcto. La libertad debe estar sujeta siempre a los criterios éticos; esto es, a la verdad, al bien y al deber moral. Fuera de estos criterios, la libertad carece de sentido moral y se convierte en un concepto ambiguo, subjetivo y arbitrario para justificar aún las conductas más dañinas para el individuo y para la sociedad.

Para este autor (5) **La moral es un asunto de libertad, y por eso decimos que toda persona es responsable de sus actos. Se entiende con ello que, salvo circunstancias de evidente perturbación mental o supresión de la libertad, el ser humano está facultado para tomar decisiones morales, y en consecuencia, es responsable tanto de sus decisiones como de los resultados de éstas. Una decisión moral no depende, ni del temor o la recompensa, ni de la obligación o el castigo que imponen las leyes, sino únicamente de la firme convicción de que se debe hacer lo correcto.**

III.- LOS VALORES ÉTICOS Y MORALES.

1.- LOS VALORES ÉTICOS: Los valores son cualidades o modelos de comportamiento que pueden ser estimados y practicados, en procura del bien moral. Su esencia consiste en ser algo que vale; es decir, lo propio del valor es el valer. Si bien los valores pueden abstraerse y entenderse como realidades “en sí” (belleza, sinceridad, humildad, honradez, honestidad, justicia), en la vida práctica los identificamos encarnados o asociados con las acciones, las cosas y las personas. Así por ejemplo, la humildad como concepto valor en sí se manifiesta en las acciones humildes que distinguen a ciertas personas, haciéndolas dignas de admiración.

Los valores también pueden entenderse como “objetos” de preferencia o de elección, en la medida que afectan nuestra facultad estimativa que nos induce a preferirlos y elegimos. En este sentido, los valores se definen siempre en relación con las personas, para quienes constituyen “objetos” de preferencia que favorecen su perfeccionamiento ético.

2. LOS VALORES MORALES: Los valores morales son los que contribuyen a la realización del bien y a nuestra perfección moral. Se distinguen de otros valores que usualmente practicamos como los sociales, en que su práctica no depende de la obligación ni de la presión del medio social, sino únicamente de la conciencia ética. Por ejemplo, acciones solidarias como la cooperación y los aportes económicos para obras de bienestar social, pueden ser practicadas por razones distintas al deber moral, tales como: alcanzar una meta política, darse a conocer a la gente o cumplir una disposición legal. Pero, tales acciones sólo tendrán valor ético cuando sean fruto de la convicción interna de quien las realiza, independientemente de motivos externos como los señalados. Por ello, la práctica de valores morales es el resultado de la integridad y la transparencia de las personas de actuar sólo por deber, sin esperar premios, recompensas o el reconocimiento público de sus actos.

En resumen los valores morales son las cualidades absolutas y valiosas en sí mismas, que aplicamos a las acciones o personas en particular. Por ejemplo, de quien no roba y es recto en su proceder, decimos que es una persona honrada, porque en él se manifiesta el valor de la honradez. Igualmente, el hecho de cooperar y ayudar a otras personas, sobre todo en situaciones difíciles como la enfermedad y el sufrimiento, lo calificamos de solidario, porque en éste se refleja de algún modo el valor de la solidaridad. En ambos casos, lo que hacemos es valorar la conducta y el hecho mencionados, tomando como referencia los valores de honradez y solidaridad, que son cualidades objetivas aplicables a diferentes situaciones similares.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CUESTIÓN ÉTICA EN EL SECTOR PÚBLICO

I. ÉTICA Y MORAL PUBLICAS

La moral es un asunto de libertad, y por eso decimos que toda persona es responsable de sus actos. Las decisiones morales son, por lo tanto, fruto de la integridad moral de las personas, y por eso, antes que un servidor público obligado por las leyes y las normas del entorno laboral y administrativo, lo que requiere la Administración Pública son personas con integridad moral capaces de hacer lo correcto sin necesidad de amenazas, sanciones o recompensas. De la integridad moral de cada persona que trabaja al servicio de las organizaciones públicas depende básicamente el éxito en la lucha contra las faltas a la ética pública. Desde esta perspectiva, se puede decir que las leyes y las sanciones son un complemento coercitivo para orientar la conducta de los ciudadanos de un Estado; son necesarias en la medida que existen personas que, por satisfacer deseos e intereses individuales ajenos al bien público, tienden a apartarse del deber moral.

Toda organización gubernamental posee sistemas de valores, creencias y modelos de comportamiento que conforman su identidad. Estos valores, creencias y modelos no pueden concebirse de modo aislado, pues están interconectados con los valores y pautas de conducta prevalecientes en la totalidad del sistema social del que se nutre la estructura pública. Por ello, la vida organizacional contiene sistemas de valores que reflejan la realidad social a la que pertenece. Al igual que en el individuo personal, los valores morales son fundamentales para la realización y perfección de las organizaciones públicas.

Los valores éticos conforman la base ética o el **ethos** de la institución pública, es decir, el conjunto de deberes morales que la organización y sus miembros tienen dentro del contexto social. El **ethos** de una organización es el lado positivo de los valores y creencias que sus integrantes toman como referencia para saber qué es lo deseable y lo preferible para enfrentar los problemas concretos. En las organizaciones sociales públicas, debe prevalecer el deber moral sobre la obligación. Esto dará seguridad a líderes y colaboradores en su propósito de lograr eficiencia en cada fase de trabajo.

Es importante destacar que uno de los aspectos de mayor importancia que debe abordar la construcción de un Estado democrático, es naturalmente la implantación de una ética o moralidad pública y la lucha permanente contra la corrupción gubernamental en los órganos del Estado.

Respecto a la ética gubernamental Osvaldo Oelckers Camus, opina: ***“La corrupción en los órganos del Estado es una realidad recurrente, que podría***

pensarse constituye un rasgo de la naturaleza humana, consecuencia del ejercicio de la libertad individual, de la posibilidad existencial que tiene el hombre de escoger entre una conducta u otra, o que es una característica de la sociedad, de las que la sociología denomina tendencias disolventes o negativas, contrapuestas a las tendencias integradoras del cuerpo social, o sería quizás un fenómeno producto de los términos económicos de intercambio expresados en las características económicas de una sociedad en particular, en la distribución de la riqueza y del ingreso y de la propiedad de los medios de producción, que condicionan, en mayor o menor grado, el lugar que la sociedad otorga a los valores éticos.

Pensamos que cada uno de estos aspectos subjetivos, sociales o económicos se conjugan para reconocer la necesaria preocupación que sobre este tema debe tener la sociedad en su conjunto.” (6)

El estudio de la ética y la moral hechos en el punto anterior de esta tesis, nos permiten ubicar el problema principal en el siguiente contexto.

Por atentado a la ética pública en el actuar de los órganos del Estado entendemos la conducta de los titulares de la autoridad de violar en provecho propio normas de cualquier nivel, ético-legales o administrativas, que trastocan o alteran los valores de unidad material o moral de la sociedad, sea que esta conducta se produzca en términos directos o indirectos. Hoy en día las denuncias y acusaciones de corrupción, en algunos casos fundados y en otros no, afectan no sólo a órganos y funcionarios del Estado sino que también a estratos que componen la sociedad civil, donde naturalmente el fenómeno se presenta con igual o mayor fuerza. El problema es que el sector público es mucho más sensible a esta situación por los intereses y cometidos generales que le corresponde materializar. Con ello, dejamos establecido en este estudio que la corrupción no es un fenómeno propio del sector público, también se presenta en la administración privada, y tampoco el problema de la falta de ética en las conductas públicas es un fenómeno de hoy, lo que ocurre es que gracias a la consolidación de la democracia en nuestro país y a la posibilidad que brindan los medios de comunicación, pueden aflorar, salir a la luz ilícitos y hechos que realizados por funcionarios del Estado quedan así evidenciados. La debida, correcta, oportuna y veraz información, y la transparencia de la actuación de los órganos del Estado, un sistema de controles confiables de la actividad gubernamental y una gestión financiera estatal adecuada a una economía estable, son aspectos esenciales para un gobierno que quiere evitar esta posibilidad de ilícitos.

Todos estos factores en su conjunto permiten una mayor eficacia y eficiencia en las acciones gubernamentales y de los órganos del Estado, que reduce los espacios al fraude y la corrupción pública.

Naturalmente lo que a nosotros nos interesa es plantear el problema desde la perspectiva del Derecho Público, situación que se refiere a enmarcar el problema en el ámbito del sector público y bajo una perspectiva jurídica.

La corrupción en el servicio público es a nuestro entender un grave obstáculo al desenvolvimiento orgánico, sostenido y progresivo de una nación. Cuando la falta de moralidad pública tiende a generalizarse en los niveles jerárquicos, causa un profundo daño, cuyas consecuencias permanecen por largo tiempo, debilitando a la sociedad en su totalidad. Produce descontento a todos los servidores del aparato público; fomenta el mal ejemplo en los niveles inferiores de la Administración, origina desaliento y desconfianza en los empleados públicos; promueve graves fenómenos de evasión de impuestos; propicia la construcción de obras públicas y adquisiciones innecesarias, o de mala calidad; aumenta la sobrefacturación; oculta derroches y fomenta la gestión ineficiente; torna prepotentes a los servidores públicos en sus actitudes y los separa de la base democrática que sostiene a un gobierno y, lo más grave de todo, crea un clima de rechazo y desconfianza de la sociedad hacia sus gobernantes.

Diversos tratadistas han expresado sus ideas referentes a como podemos acceder a una nueva cultura ética en las actividades públicas, pudiendo resumir dichas ideas en los siguientes términos expuesto por Jorge Etkin: (7)

1 La ética remarca el sentido del deber ser, la responsabilidad, los principios, los valores que guían a los agentes y funcionarios.

2 Los principios de la ética pública y sus valores no dependen de las circunstancias, son fines en si mismos.

3 La preocupación por la cuestión ética no puede considerarse como meramente filosófica, el vacío ético en los gobiernos o en sus funcionarios se refleja en la toma de decisiones, en las políticas públicas implementadas en forma errónea.

4 La falta de ética se manifiesta por una desviación de recursos públicos que es injusta y aumenta la desigualdad en la sociedad civil, poniendo en peligro la estabilidad social.

5 El análisis de la cuestión ética en el caso del Estado, requiere considerar el particular contexto socio- político- económico en que trabajan gobernantes y funcionarios públicos.

6 Un desvío consiste en que los funcionarios utilicen su autoridad en beneficio propio, ellos deciden a favor de los grupos de interés e ignoran los valores sociales de equidad, igualdad, libertad y solidaridad.

7 El contexto de individualismo y la cruenta lucha por la supervivencia en el plano económico hace que se pierdan los valores sociales.

8 Avanza el pragmatismo pero junto con ello no viene la equidad, sino mayores desigualdades sociales, porque los vencidos quedan fuera del sistema productivo.

9 La consideración de los valores sociales en la gestión pública no es un tema que pueda quedar sujeto a la decisión personal de los funcionarios; la ética no es un tema negociable, cualquiera que sean las orientaciones de política.

10 La ética no es un proyecto aislado o módulo, sino la base sobre la cual adquieren sentido la gestión y las políticas públicas.

Actuar según estos valores, hace posible la convivencia en una sociedad, pero no de cualquier manera, sino sobre la base de la equidad, la libertad, la solidaridad, la justicia, la dignidad del trabajo. En el caso de la función pública, existen además algunas condiciones propias de su ámbito: el compromiso con el interés general, un patrimonio que es común, la relación con el poder político, la posibilidad de decidir o de regular actividades sobre toda la sociedad, el peso y legitimidad de la autoridad pública.

Con el concepto relacionado de moral nos referimos a las pautas y códigos de comportamiento en un contexto social determinado. Es inmoral el abuso del poder, la extorsión o aprovechar los estados de necesidad para permitir el trabajo de menores. Porque se oponen a los códigos, a las convenciones, las creencias compartidas, las pautas culturales que son reconocidas y aceptadas en ese contexto.

La injusticia o la pobreza son ejemplos de una realidad inmoral. Es inmoral quien cree estar por encima de la ley, como cualquier otra forma de autoritarismo. Con esta visión de lo inmoral estamos marcando la diferencia conceptual con los actos que directamente son ilegales, por caso el apropiarse de bienes públicos o un soborno. Estos actos carecen de valor no solo ético sino jurídico. En términos de conducta, lo ilegal tiene que ver con el incumplimiento de los deberes formales del funcionario público.

La preocupación por la cuestión ética no puede considerarse como meramente filosófica. El vacío ético en los gobiernos o en sus funcionarios, se refleja en sus decisiones, en las políticas públicas. Ocurre cuando ellos eligen pensando en los beneficios de los grupos de interés, no en la población.

La falta de ética no es cuestión declarativa sino que se manifiesta por una desviación de recursos públicos que es injusta y aumenta la desigualdad en la sociedad civil. Para nosotros la inmoralidad es un componente de la sociedad dual, una realidad que produce sectores marginados o condenados a la pobreza.

Recordemos la referencia que hace B. Kliksberg en su obra sobre la pobreza: **"quien es pobre se muere antes. Mis investigaciones prueban que la pobreza mata. No se trata de un comentario político o social, sino de un hecho científico"** (8). Aquí nos preocupa la desigualdad o dualidad producida no por error técnico o la fuerza de las circunstancias, sino por una gestión inmoral. El vacío ético también significa injusticia, menos alimentación, salud, educación o vivienda para quienes las necesitan.

II.- MARCO INTERNACIONAL DE REFERENCIA

Diversos gobiernos y organismos internacionales han dado un combate frontal a la corrupción en las instituciones públicas, emitiendo normas y lineamientos generales para mejorar la ética del sector público. Expondré el contenido de alguno de ellos por considerarlos relevantes en este tema.

La División de Control y Prevención de los Delitos perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas, preparó el siguiente documento:

CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS

A PRINCIPIOS GENERALES:

- a) El puesto público es una posición de confianza, implicando la obligación de actuar por el interés público. Por eso, la principal lealtad de los funcionarios públicos será el país, expresada a través de las instituciones democráticas del gobierno y no a personas, partidos políticos o determinados departamentos o agencias del gobierno.**
- b) Los funcionarios públicos deben ejercer sus funciones de manera eficiente y efectiva. En todo tiempo deben asegurar que los recursos públicos bajo sus responsabilidades, sean administrados en la forma más eficiente y efectiva.**
- c) Los funcionarios públicos serán atentos, justos e imparciales en el desempeño de sus funciones y en particular, en sus relaciones con el público. En ningún momento se permitirá trato preferencial indebido a personas o grupos; o discriminar a personas o grupos, o en alguna forma abusar del poder y autoridad conferida.**

B CONFLICTOS DE INTERESES Y DESCALIFICACIÓN:

- a) **Los funcionarios públicos en ninguna forma utilizarán su autoridad oficial para el impropio aprovechamiento de intereses financieros de sus familias. No se involucrarán en transacciones, o adquirirán alguna posición o función, o tendrán intereses financieros, comerciales o de otra índole que sean incompatibles con sus puestos, funciones y obligaciones.**
- b) **Todos los funcionarios públicos declararán sus intereses comerciales y financieros, o actividades desarrolladas para beneficios financieros después de ingresados al servicio. Estas informaciones serán actualizadas con regularidad. En situaciones de posibles o percibidos conflictos de interés entre las obligaciones públicas y los intereses privados, se abstendrán de todo proceso de tomas de decisiones referentes a tal conflicto de interés.**
- c) **Los funcionarios públicos en ningún momento utilizarán la propiedad pública, los servicios o información obtenidos en el desempeño o como resultado de sus obligaciones públicas, para actividades no referidas al trabajo oficial.**
- d) **Dentro de un determinado período de tiempo después de la separación del servicio público, los funcionarios que tuvieron posiciones gerenciales obtendrán permiso del gobierno, para aceptar empleos o asignaciones de consultoría, en negocios o empresas privadas que tengan algún relacionamiento financiero con departamentos o agencias gubernamentales, en la que tal persona estuvo empleada. Durante el mismo período después del retiro tal permiso será exigido antes de involucrarse en alguna actividad privada o negocio relacionado, o dependiente de su anterior servicio público.**

C REVELACION DE ACTIVOS:

- a) **Los funcionarios públicos con responsabilidades gerenciales, o de tomas de decisiones deberán según pedido de sus superiores o de personas con cargo de auditoría oficial, que posean causa razonable a considerar que es necesario o deseable, manifestar a sus superiores sus propiedades, activos y obligaciones, así como también los de sus esposas y de otros dependientes. Tales funcionarios también suministrarán informaciones detalladas sobre las fuentes de cualquier propiedad o activo adquirido después de sus nombramientos a un puesto superior. Las informaciones**

suministradas serán tratadas como confidenciales y sólo podrán publicarse dentro del marco de procedimientos especiales.

D ACEPTACIÓN DE OBSEQUIOS Y DE OTROS FAVORES:

- a) Los funcionarios públicos no se colocarán en una posición de estar bajo la obligación moral de conceder trato preferencial o consideraciones especiales a alguna persona o entidad, por ejemplo al aceptar directa o indirectamente, regalos, gratificaciones, favores, entretenimientos, prestamos o cualquier cosa de valor monetario, por sólo los límites definidos por el empleador.**

E INFORMACIONES CONFIDENCIALES:

- a) Los asuntos de carácter confidencial en posesión de los funcionarios públicos serán mantenidos confidenciales, al menos que el desempeño de sus obligaciones o las necesidades de justicia, estrictamente lo requieran de otra forma. Tales restricciones se mantendrán luego de la separación del servicio.**

F ACTIVIDAD POLÍTICA:

- a) La actividad política de los funcionarios públicos no será tal que perjudique la confianza pública sobre el desempeño imparcial de sus funciones y obligaciones.**

G INFORMES, ACCIONES DISCIPLINARIAS E IMPLEMENTACIÓN:

- a) Los funcionarios públicos que a sabiendas y deliberadamente, o imprudentemente ignoren las provisiones de este Código estarán sujetos a acciones disciplinarias y medidas administrativas.**
- b) Las violaciones serias a las previsiones de este Código podrían ser posibles de sanciones criminales, incluyendo la pérdida y la confiscación de recaudaciones ilícitas.(9)**

La OECD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) tiene interés en el tema de la corrupción porque ningún país está exento de sufrirla. Al ser un foro intergubernamental que promueve la reflexión, el diálogo y el intercambio de experiencias, expidió el siguiente documento:

¿QUÉ ES UNA INFRAESTRUCTURA ÉTICA?

La ética y los estándares de conducta son regulados de alguna forma en todos los países OECD. Sin embargo, es imposible regular cada contingencia que enfrentan los servidores públicos en sus actividades diarias.

En realidad, a menudo es la confusión causada por la complejidad y volúmenes de reglas que conducen a comportamientos desviados. Las reglas excesivas pueden resultar en comportamientos de excesiva aversión a los riesgos; los servidores públicos temen actuar por temor a meter la pata.

Además, si las reglas no se adecuan a la realidad, serán vistas como algo a evitar o eludirlas antes que usarlas como orientación sobre cómo actuar, en esa gran área entre lo correcto y lo incorrecto.

Los estándares en la vida pública son manejados mediante una gama de factores formales e informales. Estos se podrían describir como representando a una "infraestructura ética" que es, instrumentos, sistemas y condiciones que suministran incentivos para la profesionalidad y altos estándares de conducta.

Una infraestructura ética tiene ocho elementos claves:

Compromiso político.

Sin apoyo político genuino los claros mensajes de los líderes del gobierno, en que las conductas antiéticas no serán toleradas y las iniciativas para mejorar la ética en los servicios públicos caerán en tierra estéril.

Los recientes intentos por mejorar la ética del sector públicos en los países OECD han sido patrocinados a los más altos niveles políticos, tales como el Comité de Estándares de Vida Pública del Reino Unido, establecido por el Primer Ministro Major en 1994. Por supuesto, que los líderes también suministran importantes modelos de roles. Deberían constituir ejemplos.

Marco legal eficaz

Estos son el conjunto de reglas y regulaciones que definen estándares de comportamiento para los servidores públicos, e impulsarlos mediante sistemas de investigación y enjuiciamientos.

Son los “dientes” de la infraestructura ética global. Al revisar su marco legal para el gerenciamiento ético, primero los países deben inventariar la existencia de códigos criminales existentes (aplicables a todos los ciudadanos), así como también las leyes de los funcionarios públicos, los conflictos de intereses, los códigos y regulaciones que se aplican a los servidores públicos.

Por lo menos estos deberían ser claros y consistentes, mientras que la ley es un instrumento inflexible para el gerenciamiento diario de la ética, suministra una importante red de seguridad.

Eficiente mecanismo de responsabilidad

Los mecanismos de responsabilidad establecen pautas para las actividades gubernamentales, para controlar que los resultados han sido alcanzados, y que se cumplieron los procesos. Ellos incluyen los procedimientos administrativos internos (requerimientos que las actividades o pedidos sean registradas por escrito), y procesos comprensibles tales como auditorías y evaluaciones del desempeño del departamento.

También podrían ser externos al servicio público, por ejemplo, mecanismos de supervisión tales como de comités legislativos o parlamentarios. También son importantes provisiones para los denunciantes (eso es, procedimientos para que los servidores públicos digan No cuando se les solicite hacer algo inadecuado o exponerse a fechorías cometidas por otros).

Los mecanismos de responsabilidad deberían estimular los comportamientos éticos al dificultar las actividades antiéticas y facilitar la detección.

Códigos de conducta ejecutables

Los códigos de conducta son importantes inclusive en los países OECD que tienen pocas reglas aplicables a los servidores públicos, y adoptaron estilos “gerenciales” al manejo público. Algunas naciones (Australia y Nueva Zelanda), ahora poseen amplios códigos de conducta del servidor público, desde los cuales, cada Agencia individual diseña su propio código, para reflejar sus misiones y objetivos particulares. (subrayado propio)

En otras naciones (Holanda, Noruega) todo los códigos se basan en las Agencias, los asuntos éticos que enfrenta el personal del ministerio de defensa, pueden variar significativamente de aquellos que enfrentan los funcionarios de la seguridad social. (subrayado propio)

Las críticas a los códigos incluyen el ser demasiado específicos o muy generales, impracticables, desconocidos o simplemente que declaraciones simplistas de reglas no constituyen el medio ideal para responder a complicados dilemas éticos enfrentados por los servidores públicos.

Mecanismos profesionales de socialización

Estos son los procesos por los que los servidores públicos aprenden e inculcan la ética, los estándares de conducta y los valores de los servidores públicos. La capacitación es un elemento esencial (incluyendo a la concientización ética), como lo son buenos modelos de roles.

Condiciones de servicio público de apoyo

Si los servidores públicos se sienten inseguros, mal pagados y desbordados, es muy improbable que adopten iniciativas para mejorar desempeños, incluyendo el campo ético. Sin embargo, excesiva seguridad laboral termina en la complacencia. Los bajos salarios no constituyen excusas para comportamientos ilegales o antiéticos.

Cuerpo ético coordinador

Estos toman varias formas, comités parlamentarios, agencias centrales, o cuerpos creados especialmente y asumen varias funciones: “controladores” incluyendo la investigación, “consejeros y asistentes”, o “promotores generales” de la ética del sector público.

Pero la existencia de cuerpos coordinadores no debería permitir que los departamentos y directores se excluyan de sus responsabilidades de asegurar conductas éticas dentro de sus jurisdicciones. La ética es responsabilidad de todos.

Sociedad civil activa

Incluyendo medios de comunicación sagaces, para que la ciudadanía actúen como contralores de las acciones de los servidores públicos. Un factor importante de esta función es el acceso a la provisión de informaciones.

Los países enfatizan diferentes elementos de la infraestructura ética dependiendo si gerencian conductas, principalmente mediante la orientación e incentivos gerenciales (Nueva Zelanda y Australia), mediante sanciones y controles (México y Estados Unidos).

Pero si existieran demasiados controles, nada se hará (gobiernos paralizados en la acción), y si fueran pocos se harán cosas equivocadas (los recursos se utilizarán para propósitos equivocados e ilegítimos).

Los gobiernos deben manejar acuerdos incluyendo los costos administrativos de identificar cada delito o corrupción actual, versus los costos políticos de permitir que ocurran algunos errores.

Sin embargo, si un país está plagado de corrupción o escándalos probablemente se querrá enfatizar la vigilancia y el castigo, antes que la prevención al menos a corto plazo.

Así como cualquier conjunto de herramientas gerenciales, la eficacia de la infraestructura ética depende de si se implementa, comprende y se aplica consistentemente.

Las conductas apropiadas siempre han sido prerequisites de la buena gobernabilidad. A pesar de, o quizás a cada de, los cambios que ocurren en el sector público de las naciones OECD, así como en los países en transición, es más imperativo la buena conducta ética. Esto requiere que haya una efectiva infraestructura ética y la confianza pública en el gobierno dependerá de ello. (10)

Dado que la corrupción se presenta de diversas formas, la OCDE ha identificado algunas de estas formas que tienen un impacto en la economía internacional y avanzado en propuestas específicas. Esto, inspirada en el hecho de que, para un combate eficiente, es necesario contar con un diagnóstico certero del origen y dinámica de la corrupción, para definir agendas de combate relevantes.

Los temas específicos abordados por la OCDE contra la falta de ética pública son los siguientes:

- ❖ Convención contra el Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales.
- ❖ Compras Gubernamentales.
- ❖ Lavado de Dinero.
- ❖ Reglas de Gobierno Corporativo.
- ❖ Lineamientos para las Empresas Multinacionales.

El trabajo de la OCDE en materia de ética gubernamental consiste en asistir a los países miembros en sus esfuerzos para mejorar los sistemas de

governabilidad y la administración del sector público. Intenta analizar el contexto que rodea a los servidores públicos, con el objetivo de promover marcos efectivos que favorezcan la integridad y prevenir la corrupción en los servidores públicos.

El trabajo en este rubro ve a la corrupción como resultado de fallas en el sistema y es antes que nada un problema de gestión, que se manifiesta en la baja calidad de las legislaciones e instituciones públicas débiles que no aplican el derecho, y lo que es más, no proveen de un control adecuado con transparencia y supervisión.

Así, en abril de 1998 se adoptó por nuestro país la Recomendación para Mejorar la Conducta Ética en el Servicio Público.

Este tema es por demás importante ya que, a pesar de que los gobiernos muestran problemas de confianza, la fortaleza de las instituciones públicas y la credibilidad de los servidores públicos son factores claves para mantener la gobernabilidad.

Es necesario reconocer, además, que con los grandes cambios que ha sufrido el Estado Mexicano (descentralización, devolución, privatizaciones) una estructura ética se hace necesaria para superar las etapas por las que atraviesa el funcionario público. Por ello, un balance entre la rendición de cuentas y la delegación de actividades es necesario.

Es conveniente citar aquí las medidas propuestas por la Convención Interamericana Contra la Corrupción, de 1996 (Convención Interamericana contra la Corrupción, Transparency – Lac 1996):

- **Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.**
- **Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.**

- **Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.**
- **Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.**
- **Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.**
- **Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.**
- **Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.**
- **Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.**
- **Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.**
- **Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.**
- **Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.**

III.- LA CORRUPCIÓN.

a) Definición.

Se puede entender la corrupción como los comportamientos llevados a cabo por una persona o por un grupo de personas, que se consideran como transgresores de las normas sociales. El hecho de que exista variabilidad dentro de las normas sociales hace que la calificación de un concepto como corrupto dependa y esté ligada al momento histórico y social como al sistema de valores vigente.

Las definiciones de corrupción centradas en la conducta suelen sostener que la corrupción es el abuso de un cargo, del poder y de los recursos públicos para la obtención de beneficios personales, olvidándose del interés público.

Algunos autores señalan que el interés público es una idea vaga y que las leyes formales en muchas ocasiones poseen escasa legitimidad. Este criterio toma como referente a la opinión pública o a las normas culturales para evaluar la existencia de un fenómeno de corrupción. La opinión pública o las normas culturales varían no sólo según las diversas culturas sino también según el segmento de la sociedad.

Son el criterio moral y la opinión de una época dentro de un contexto dado las que determinan que un acto cualquiera, ***“implica el perjuicio de un beneficio público para satisfacer uno privado, (...) será considerado corrupto”*** (Johnston, 1993, citado en García y otros, 1999). (11)

Otro enfoque para definir corrupción es el de Heidenheimer (1989, en García y otros, 1999), quien ha diferenciado matices de corrupción según las percepciones éticas de la clase política y la opinión pública. ***“Se llama corrupción negra a aquellas acciones más potentes y universalmente aceptadas como el soborno y la extorsión. La llamada corrupción blanca ocurre en el caso en que actos corruptos son aceptados ampliamente por las personas en el ámbito que se trate. Entre la corrupción negra y blanca, se encuentra la corrupción gris, en la que se incluyen todas las conductas acerca de las cuales las élites y la opinión pública discrepan al momento de evaluarlas como corruptas o no”***. (12)

Otra forma de entender el fenómeno de la corrupción es considerarlo tanto como un recurso como un proceder. En cuanto a la primera visión, la corrupción es referida como un recurso expeditivo, vale decir, la corrupción se utiliza para acelerar los procesos y, por tanto, el corrupto es “un experto en atajos”. Esta característica racional por excelencia sustrae al corrupto del orden de la inadvertencia, siendo jamás inocente, pues siempre sabe lo que hace, está sujeto

a la vigilia cognitiva, al darse cuenta. Desde la segunda perspectiva, la corrupción es un proceder, un modo de hacer para obtener beneficios. Este proceder tiene una característica sustancial, que es la desviación respecto de una cierta normatividad, o sea, la obtención del beneficio, se lleva a cabo, al margen de la conducta normal. La desviación puede hacerse respecto a una norma jurídica o normas éticas.

b) Características:

Pueden distinguirse cuatro elementos que caracterizan a la corrupción:

1. Toda acción corrupta, consiste en la transgresión de una norma.
2. Se realiza para la obtención de un beneficio privado.
3. Surge dentro del ejercicio de una función asignada.
4. El individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento.

Estas características relacionan la conducta del agente corrupto al secreto, la apariencia de legalidad y la alteración de las funciones públicas, para conseguir una ventaja privada. **“El aspecto medular de esta conducta radica en que la gente realiza la acción corrupta cumpliendo una función que cae dentro de la esfera de atribuciones que le compete, de acuerdo a normas legales o administrativas vigentes”.** (Godoy, 1996, en García y otros, 1999). (13)

Una definición integrativa de las características de corrupción es la propuesta por Fernández – Dols (García y otros, 1999; Fernández – Dols, 1993) quien entiende la corrupción **“como una manipulación o transgresión encubierta de las normas que rigen una organización racional, con vistas a lograr, un beneficio privado”.** (14)

Según Cartier – Bresson (1996, en García y otros, 1999), la corrupción puede ser caracterizada por la fórmula: (15)

Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – transparencia.

Según esta concepción habrá corrupción, probablemente cuando alguien tiene un poder monopolístico sobre un bien o sobre un servicio, posee la discrecionalidad de decir quien lo va a recibir o no y en qué medida, y falta transparencia, entendido esto como la falta de controles sobre las acciones del sujeto en su función (Cartier – Bresson, 1996, citado en García y otros, 1999). (16)

Un aspecto importante a considerar al caracterizar la corrupción en su rasgo elusivo es el que se refiere a la naturaleza secreta que adquiere los actos corruptos, siendo este un fenómeno de encubrimiento activo ya que se realiza de

un modo intencionado. Este carácter elusivo hace difícil su definición, dada su naturaleza secreta, e intento de ser invisible a cualquier espectador. Esto explica la existencia de la gran variedad de perspectivas que intentan aclarar su significado, y también las dificultades a la hora de cuantificar el fenómeno.

La esencia más lesiva de la corrupción, radica en que importantes decisiones son determinadas por móviles ajenos al beneficio colectivo, sin importar las consecuencias que acarrearán para la sociedad.

Las distintas acciones que se pueden catalogar como actos corruptos pueden ser clasificadas en la siguiente forma:

❖ **Corrupción directa**

Es aquella corrupción en que ocurre un aprovechamiento directo de su función, por parte del funcionario público, el privado o el individuo particular, para obtener un beneficio.

Dentro de este grupo se encuentra **el abuso de poder**, que puede ser entendido como el acto por el cual un agente público o privado utiliza el poder de su cargo en perjuicio de una persona, grupo de persona o de institución, pública o privada que se sitúa en una posición inferior a éste, obteniendo algún beneficio.

Una segunda categoría **la apropiación de bienes privados o públicos**, que se define como un aprovechamiento indebido de bienes o fondos que pertenecen a una institución o a terceros y a los cuales se ha tenido acceso gracias a la función que desempeña el individuo.

En tercer lugar encontramos **el enriquecimiento ilícito** que se considera como el incremento del patrimonio de un agente, con significativo exceso, respecto de ingresos legítimos o la obtención de mejoras económicas, durante el ejercicio de una función, sin una debida justificación.

En el cuarto lugar está **la extorsión**, que es la utilización del poder que se dispone para presionar a un tercero para obtener un beneficio privado.

La quinta y sexta categoría son **el favoritismo y el nepotismo**. El primero es la conducta destinada a obtener beneficios personales para personas cercanas y es efectuada por un agente público o privado, en desmedro de otras personas más idóneas que buscan la obtención de un cargo o de un beneficio. Nepotismo, es un tipo de favoritismo que se realiza en función de las relaciones familiares.

❖ **Corrupción mediada**

En estas acciones el beneficio particular proviene de un tercero.

La primera categoría dentro de este grupo es **la aceptación de ventajas indebidas**, que consiste en la admisión de beneficios personales de cualquier tipo a cambio de realizar un acto indebido, o cualquier favor, en la función de un cargo.

Otra categoría es **el tráfico de influencia**, que consiste en la negociación o uso indebido de las influencias o poder propio del cargo en ámbitos no relacionados con la actividad propia.

Una tercera categoría es **el soborno**, que consiste en ofrecer u otorgar a un agente en particular, cualquier tipo de beneficio a cambio de la realización de un acto corrupto.

Una cuarta categoría es el **clientismo político**, que consiste en el pago de los candidatos a sus votantes para el logro de su elección.

La quinta categoría dentro de este grupo son **las malas prácticas electorales**, que consisten en acciones ilícitas en procesos electorales con el objetivo de modificar los resultados de una elección.

❖ **Aprovechamiento de procedimientos**

En este grupo de categorías el acto corrupto consistiría en el aprovechamiento de falacias en el sistema de procedimientos en que se halla inserto el individuo.

En este grupo se encuentra **el manejo indebido de bienes o fondos públicos y / o privados**, que es el uso de bienes o fondos fuera de sus objetivos, o sin austeridad, eficiencia, o transparencia, en el ejercicio de una función pública y con un beneficio particular.

La segunda y tercera categorías son **el manejo indebido y el ocultamiento de información**, siendo el primero el aprovechamiento indebido en beneficio propio o de terceros, de cualquier tipo de información reservada a la que se hubiese tenido acceso en función de su cargo. El ocultamiento de información consiste en retener información de un agente público, privado, o un particular, la cual debería enfrentar en función de su cargo.

La cuarta categoría es **negociación incompatible**, que es la acción cometida por un agente público o privado, quien en función de su cargo debe participar como agente público de una negociación, y al mismo tiempo actúa como agente privado, teniendo una situación ventajosa frente a los otros participantes de la negociación.

Una quinta categoría es **la de los manejos indebidos de los procedimientos públicos**, caracterizada porque un agente transgrede

disposiciones sobre procedimientos o normas que regulen el funcionamiento de las organizaciones a las cuales el individuo pertenece obteniendo un beneficio para sí.

La sexta categoría es *el lavado de dinero*, acción realizada por un particular, en la cual éste participa en la legalización de un capital obtenido originalmente por el narcotráfico o por otros ilícitos.

Hay diferencias entre estos tres grupos de fenómenos de corrupción; el primero, o de corrupción directa, se caracteriza por ser predominantemente individual y no requiere de la participación de diferentes actores pertenecientes a otros sistemas ajenos de la institución en la cual se comete un acto corrupto. En el segundo grupo, en la que participa un tercero que media la acción, existe una mayor diversidad de participantes, y una división de roles en las cuales, principalmente, son los particulares los demandantes de corrupción y son los funcionarios públicos los oferentes. La corrupción en la que se genera un aprovechamiento de los procedimientos depende más de las estructuras de las organizaciones, que fomentarian la corrupción.

La corrupción en el servicio público se puede presentar en diversas formas. Una de naturaleza política y electoral que afecta por ejemplo, a la selección de candidatos carentes de representatividad para puestos de elección popular; vicios en los procesos electorales; uso y abuso del poder público para influir en las campañas políticas. Otra forma es la eventual corrupción de los cuerpos de policía, situación especial que es preocupante porque afecta a instituciones cuyo propósito es, precisamente, proteger al ciudadano de los abusos de terceros.

Un fenómeno de difícil trato es el soborno y el cohecho en los distintos niveles de los órganos del Estado. Se hace referencia al "lubricante que permite hacer girar un poco más rápido las lentas ruedas de la burocracia".

Si bien es difícil apreciar cual forma de corrupción en el servicio público puede ser de consecuencias más negativas, es indudable que aquella que se manifiesta en los altos mandos de los poderes públicos produce un daño más perdurable en la sociedad.

Se han ensayado numerosas formas de combatir con éxito a la corrupción en el servicio público y en la sociedad en conjunto. Cada uno implica sus propios riesgos, obstáculos y aciertos. Comencemos con los riesgos. Tratándose de corrupción en los altos niveles de la administración del Estado es usual seguir los dictados del viejo proverbio que dice: "la ropa sucia se lava en casa". Los asuntos de este tipo se clasifican, con razón, como "delicados y políticamente sensitivos".

Cuando un gobierno decide combatir el soborno y exponer a la luz pública los casos notorios, una parte de la opinión pública aplaude la determinación, pero

la mayoría, más que reparar en la importancia de la decisión política de combatirla, tiende a calificar a toda la clase política como clase corrupta.

Combatir abiertamente la corrupción genera la imagen de que el sistema esta mal, que quienes la combaten hoy la fomentarian mañana, que la intención de atacarla es más una estrategia política que una decisión de transformación estructural y de fondo.

Quienes deciden combatir la corrupción, deben estar ciertos que, por ignorancia o por mala fe, habrá la tendencia de calificar a ese Gobierno y a esa sociedad no en términos de su voluntad para erradicarla, sino por la existencia del fenómeno. A pesar de ese riesgo, que en ocasiones puede ser sumamente alto para un gobierno comprometido en el combate a la corrupción, éste deberá seguir adelante y tomar todas las medidas posibles para lograr su cometido.

Los obstáculos que se presentan para la implantación de una política pública de combate a la corrupción son numerosos. En primer término, la opinión pública, sobre todo la menos ilustrada, considera la única forma de atacar el mal mediante la sanción corporal, es decir, la privación de la libertad a los corruptos. Las formas jurídicas y administrativas de naturaleza preventiva no tienen impacto en la opinión pública y equivocadamente se consideran insuficientes para luchar contra el fenómeno, a pesar que como dijimos son las esenciales.

Otra dificultad surge de la presión que generan los medios masivos de comunicación, que en ocasiones impensadamente, transforman el combate a la corrupción en una autentica "cacería de brujas", con lo cual una política pública de contenido cualitativo importante se convierte a los ojos de muchos en un instrumento de revancha política.

Otros obstáculos más difíciles de superar, tal vez, nacen de la oposición y resistencia que se genera entre los grupos afectados. Sectores de profesionales, grupos empresariales que se benefician de las prácticas públicas irregulares, sectores de los medios de comunicación con nexos en los altos niveles políticos y el instinto de supervivencia de los grupos de funcionarios que laboran en los órganos públicos y gubernamentales afectados por el fenómeno, evitando cualquier sanción.

Entonces las filas se cierran, se critican los procedimientos, se atribuyen motivaciones políticas a las acciones, se hacen contraacusaciones de persecución grupal, se duda de las intenciones, en fin, se llega al extremo de implicar que la corrupción se le combate con más corrupción.

En ocasiones, la lucha contra este mal social se torna compleja por el sistema jurídico y los procedimientos de la administración de justicia a la que hay

que atender. No siempre la verdad legal coincide con la realidad o con los hechos. Probar fehacientemente ante los tribunales de justicia la existencia de actos patrimoniales públicos que atentan contra la probidad administrativa más allá de la sombra de una duda política – con pruebas documentales o testimoniales que legalmente reúnan requisitos procesales estrictos-, no resulta tarea sencilla. La opinión pública, aún la que no está bien informada, se pregunta cómo es posible que no se actúe en contra de tal o cual personaje, quien notoriamente es corrupto; cómo es posible que las autoridades encargadas señalen que no pueden fácilmente reunir los elementos legales suficientes.

La existencia de estos obstáculos y otros que no es del caso mencionar, deberá contrarrestarse buscando estrategias particulares. Pero un aspecto del problema no debe olvidarse jamás a nuestro entender y este se refiere a que en materia de combate a la corrupción, el fin no justifica los medios, pues no hay mas camino para combatirla que el apego estricto a las disposiciones jurídicas. Nunca debe caerse en la tentación de combatir a los corruptos con medidas o métodos que no sean estrictamente los que señala el derecho. De ahí que algunas fórmulas de prevención de la corrupción estarían dadas en la revisión de los ordenamientos legales que regulan la conducta de los servidores públicos, con el fin de prevenir la deshonestidad y la ineficiencia en la Administración Pública. En tales preceptos debe exigírseles a los servidores públicos honestidad, lealtad, eficiencia, responsabilidad, transparencia en el manejo de bienes y servicios y la eliminación de practicas de nepotismo.

En general, la legislación define cuatro tipos de responsabilidades a las que puede estar sujeto un servidor público: la responsabilidad política, la administrativa, la penal y la civil. La ley debe fijar a los servidores públicos, un código de conducta que defina las obligaciones políticas, las administrativas, las penales y las civiles; los medios eficaces para identificarlas y las sanciones y procedimientos para prevenirlas y corregirlas.

Se debe evitar también la duplicidad de cargos en la administración, con pagos de sueldos y honorarios, con el consecuente doble emolumento, favoritismo que va en detrimento de la buena marcha de la Administración del Estado; también se debe eliminar la ineficiencia y pasividad funcionaria dentro del sector público, creando incentivos que van desde los económicos, hasta los de prestigio y de carácter honorífico en la función pública.

Para prevenir el derroche y el uso indebido de los bienes y servicios que en virtud de su cargo tienen los servidores públicos, se debe inculcar en ellos una filosofía de disciplina y transparencia en el manejo de los fondos, en el uso de los bienes y servicios y del personal que tienen a sus órdenes; se trata de crear en ellos una mística y espíritu real por el servicio público y por la función que realizan.

Pero no bastan nuevas leyes para prevenir la corrupción. Es cierto que sin leyes avanzadas los compromisos del Estado de actuar en esta materia corren el riesgo de convertirse en prédicas, retóricas carentes de sustantividad.

La función fiscalizadora del Estado debe lograr la unidad en las tres fases del control: el preventivo, el fiscalizador y el sancionador, para tener una visión completa del control de la gestión pública.

Jorge Etkin señala como propuesta para el combate a la corrupción retomar a los valores antes señalados y considerar estos factores: ***“a) la voluntad política: es decir que el gobierno debe reunir un consenso explícito para atacar la cuestión ética. Este proyecto implica un ataque a intereses concretos y se propone desarmar los centros de poder instalados en el aparato estatal. Pero también supone el compromiso del sector privado de no armar negocios inmorales. Lo político muestra la vocación de construir una sociedad justa. El sistema social, si es dual, se hace ingobernable, no sostenible. La transición democrática debe avanzar con políticas de equidad, b) la independencia del poder judicial: el vacío ético en el aparato estatal perdura porque los funcionarios son protegidos por los jueces manejados por el entorno político. Si son dependientes, los jueces deben mantener las lealtades para proteger su carrera. Por este camino, no hay responsabilidad para los agentes públicos. A la independencia se le debe agregar las auditorías externas (desde el legislativo) sobre las decisiones de la Administración, c) la transparencia: consiste en dar a luz los actos de gobierno de manera que la población pueda conocer los presupuestos (no los hechos consumados), decisiones de contratación, las compras, los empréstitos, las inversiones y otras medidas financieras. Se trata de disponer de una rendición de cuentas comprensible. También la difusión de leyes, estatutos o convenios que puedan crear sectores de privilegio en el sector público, d) la educación en el plano de los principios, los valores, la responsabilidad social del sector público y el respeto a las libertades en un marco democrático. La propuesta incluye la formación profesional para el ejercicio de la función pública; que los agentes sean capacitados en la incorporación de los juicios de valor en sus métodos decisorios. En este campo es esencial el dar a luz los supuestos y confrontar las opiniones. Supone, asimismo, educar en el análisis de las políticas en términos de valores como la equidad, justicia, libertad y solidaridad, e) el desarrollo de formas participativas y de representación de las demandas y los intereses de los distintos actores sociales, en especial de las minorías más expuestas a la injusticia. Se trata de evitar el aislamiento y superar las defensas de la burocracia. A esto se refiere la “moral dialógica” (J. Habermas, 1989) basada en la búsqueda del consenso racional a través del diálogo. De esta manera los planes y proyectos no se definirán en la cúspide ni irán de arriba hacia abajo sino que se arman en el marco de un proceso de consulta y participación.*”**

La propuesta de este trabajo se basa en la necesidad de crear condiciones para que el comportamiento ético tenga posibilidad de realizarse. Es vital que la conducta se base en convicciones, pero también los agentes públicos deberán aceptar su responsabilidad porque es el camino más razonable y correcto para vivir en sociedad. Se busca una ética inteligente, no dogmática, ni impuesta, que se pueda explicar y sostener sin recurrir a componentes místicos.

Entendemos que la actitud moral no puede depender sólo de la buena voluntad o de los esfuerzos individuales. Hemos preferido ubicarla en el marco de un proyecto de educación y desarrollo sociocultural.” (17)

IV.- INDICE DE PERCEPCION DE CORRUPCIÓN MUNDIAL DEL AÑO 2001.

Transparency International, fundada en 1993, es la única organización global no-gubernamental y no lucrativa que se dedica solamente a reducir la corrupción. TI actualmente tiene más de 80 Capítulos Nacionales alrededor del mundo y el Secretariado Internacional de TI está en Berlín, Alemania. Transparency International no investiga o expone casos individuales de corrupción.

El nuevo índice destaca la crisis de corrupción a nivel mundial, afirma Transparency International.

El Índice de Percepción de la Corrupción del año 2001 clasifica 91 países. Casi dos tercios de los países clasificados en el nuevo índice obtuvieron una puntuación de menos de 5 sobre una puntuación limpia de 10.

París, 27 de junio de 2001 – “No se percibe aún un punto final al abuso de poder por parte de los funcionarios públicos – y nunca antes los niveles de corrupción percibidos habían sido tan altos tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo,” dijo Peter Eigen, Presidente de Transparency International, con motivo del lanzamiento hoy del Índice de Percepción de la Corrupción del año 2001. “Hay una crisis de corrupción a nivel mundial. Este es el claro mensaje que nos deja el Índice de Percepción de la Corrupción del año 2001 (IPC), el cual refleja el grado en que es percibida la corrupción entre funcionarios públicos y políticos. En países de todos los continentes se registraron puntajes inferiores a 5 sobre una puntuación máxima posible de 10- incluyendo miembros de la Organización de Estados Americanos y de la Unión Europea,” dijo el doctor Eigen hoy durante la publicación del IPC por parte de Transparency International (TI). El índice de este año, publicado por la

organización no gubernamental líder mundial en la lucha contra la corrupción, clasifica 91 países. Algunos de los países más ricos del mundo – Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelandia, Islandia, Singapur y Suecia – obtuvieron una puntuación de 9 o más sobre una puntuación máxima posible de 10 en el nuevo IPC, indicando así niveles muy bajos de corrupción percibida. Sin embargo 55 países – muchos de los cuales se encuentran entre los más pobres del mundo – obtuvieron una puntuación inferior a 5, sugiriendo niveles altos de corrupción percibida en la administración pública y el gobierno. Los países con una puntaje de 2 o menos son Azerbayán, Bolivia, Camerún, Kenia, Indonesia, Uganda, Nigeria y Bangladesh.

El IPC, lanzado por primera vez en 1995 por TI, es una encuesta de encuestas, que este año se ha valido de 14 encuestas llevadas a cabo por siete instituciones independientes. Las encuestas reflejan las percepciones de empresarios, de académicos y de analistas de los países. Las encuestas han sido realizadas durante los últimos tres años y ningún país es incluido en el IPC a no ser que existan resultados de un mínimo de tres encuestas. “Este acercamiento prudente implica que no estamos en posición de incluir un número de países que probablemente tienen niveles de corrupción más altos que aquellos que están incluidos en el IPC,” explica Peter Eigen. “Por otra parte, para algunos de los países incluidos en el IPC hay solamente tres o cuatro fuentes de datos y amplias variaciones en los resultados individuales de las encuestas. Es así como pequeñas diferencias de clasificación entre los países no deben ser sobreestimadas.”

“El nuevo índice muestra una vez más el círculo vicioso de pobreza y corrupción, donde los padres se ven obligados a sobornar profesores mal pagados para asegurar una educación para sus hijos y los servicios de salud con insuficientes recursos se convierten en un medio de cultivo para la corrupción. Las personas más pobres del mundo son las mayores víctimas de la corrupción,” dijo Peter Eigen durante una conferencia de prensa en Paris. “Enormes sumas de los fondos públicos están siendo desperdiciadas y robadas por funcionarios públicos,” continuó diciendo.

El Presidente de TI dijo: “El virus del VIH SIDA está matando millones de africanos, y en muchos de los países donde el SIDA es más devastador, el problema se ve agravado por el hecho de que los niveles de corrupción se perciben como muy altos. Mientras es imperativo que los países más ricos proporcionen los frutos de la investigación médica a un precio razonable para afrontar esta tragedia humana, es también esencial que los gobiernos corruptos no roben a su propia gente. Esta es ahora una prioridad urgente si de salvar vidas se trata.”

El IPC registra también niveles muy altos de corrupción percibida en los países en transición, en particular en la antigua Unión Soviética. Puntajes de 3.0 o menos fueron obtenidos en Rumania, Kazajstán, Uzbequistán, Rusia, Ucrania y Azerbayán. Peter Eigen destacó que: "Los líderes de los países de la antigua Unión Soviética deben hacer un esfuerzo aún mayor para establecer el régimen de derecho y de transparencia en el gobierno. Esto es crucial para su progreso económico, y para el desarrollo de una sociedad abierta."

Los resultados en el IPC de muchos de los países líderes industriales son bastante altos. En alguna medida ello obedece al hecho que el IPC registra sólo la corrupción que compromete a funcionarios públicos. No refleja pagos secretos para financiar campañas políticas, o la complicidad de los bancos en el lavado de dinero ni el soborno por parte de compañías multinacionales. Hablando en Washington DC, el Vicepresidente de TI Frank Vogl destacó: "La corrupción en la mayoría de los países más prósperos del mundo tiene diferentes manifestaciones, y Transparency International está aumentando sus esfuerzos para incentivar acciones que aseguren una mayor transparencia en la política, los negocios y la Banca. Aspiramos publicar un nuevo índice de Fuentes de Soborno a principios del año 2002 para poner de relieve la inclinación de las empresas occidentales a usar sobornos en las economías de mercado emergentes."

El Vicepresidente de TI Tunku Abdul Aziz declaró en Malasia: "El IPC se basa en la condición de que un cambio en el nivel percibido de corrupción puede ser medido únicamente a partir de un cambio de comportamiento consistente durante un periodo de años. Esto tiene como resultado que posiblemente no se le de crédito a nuevos líderes gubernamentales que estén haciendo un decidido esfuerzo para combatir años de corrupción desenfrenada en sus países. Por ejemplo, últimamente hemos visto nuevos líderes que han asumido el mando en Nigeria, México y las Filipinas en un empeño decidido por crear programas anti - corrupción de largo alcance."

" la asistencia por parte del IMF y los aumentos en el suministro de fondos de ayuda ponen en evidencia que la baja clasificación de Nigeria en el IPC es reconocida, internacionalmente, como una herencia que no puede ser superada en el término de uno o dos años," dijo Tunku Abdul Aziz. "La administración de Nigeria también ha realizado grandes progresos en su propósito de recuperar los fondos robados por el anterior dictador Sani Abacha."

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN 2001

Puntajes de los 91 países considerados por TI

Puntaje Máximo 10 =	Bajo Nivel de corrupción
Puntaje Mínimo 0 =	Alto Nivel de corrupción
PAÍS	PUNTAJE
Finlandia	9,9
Dinamarca	9,5
Nueva Zelandia	9,4
Islandia	9,2
Singapur	9,2
Suecia	9,0
Canadá	8,9
Netherlands	8,8
Luxemburgo	8,7
Noruega	8,6
Australia	8,5
Suiza	8,4
Reino Unido	8,3
Hong Kong	7,9
Austria	7,8
Israel	7,6
USA	7,6
Chile	7,5
Irlanda	7,5
Alemania	7,4
Japón	7,1
España	7,0
Francia	6,7
Bélgica	6,6
Portugal	6,3
Botswana	6,0
Taiwán	5,9
Estonia	5,6
Italia	5,5

Namibia	5,4
Hungria	5,3
Trinidad & Tobago	5,3
Tunisia	5,3
Eslovenia	5,2
Uruguay	5,1
Malasia	5,0
Jordania	4,9
Lituania	4,8
Sudáfrica	4,8
Costa Rica	4,5
Mauritius	4,5
Grecia	4,5
Corea del Sur	4,2
Perú	4,2
Polonia	4,1
Brasil	4,1
Bulgaria	4,0
Croacia	3,9
República Checa	3,9
Colombia	3,9
México	3,8
Panamá	3,7
Rep. Eslovaca	3,7
Egipto	3,7
El Salvador	3,6
Turquía	3,6
Argentina	3,6
China	3,5
Ghana	3,5
Letonia	3,4
Malawi	3,4
Tailandia	3,2
Dominican Rep.	3,2
Moldovia	3,1
Guatemala	3,1
Filipinas	2,9
Senegal	2,9
Zimbabwe	2,9
Rumania	2,8

Venezuela	2,8
Honduras	2,7
India	2,7
Kazajstán	2,7
Uzbekistán	2,7
Vietnam	2,6
Zambia	2,6
Costa de Marfil	2,4
Nicaragua	2,4
Ecuador	2,3
Paquistán	2,3
Rusia	2,3
Tanzania	2,2
Ucrania	2,1
Azerbaijan	2,0
Bolivia	2,0
Camerún	2,0
Kenia	2,0
Indonesia	1,9
Uganda	1,9
Nigeria	1,0
Bangladesh	*

* sin dato

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

V. LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA CENTRADA EN LA PERSONA

Toda organización posee sistemas de valores, creencias y modelos de comportamiento que conforman su identidad. Estos valores, creencias y modelos no pueden concebirse de modo aislado, pues están interconectados con los valores y pautas de conducta prevalecientes en la totalidad del sistema social del que se nutre la organización.

Por ello, la vida organizacional contiene sistemas de valores que reflejan la realidad social a la que pertenece. Al igual que en el individuo personal, los valores morales son fundamentales para la realización y perfección de las organizaciones.

Los valores éticos conforman la base ética o el **ethos** de la organización, es decir, es el conjunto de deberes morales que la organización y sus miembros tienen dentro del contexto social. El ethos de una organización es el lado positivo de los valores y creencias que sus integrantes – líderes y colaboradores - toman como referencia para saber que es lo deseable y lo preferible para enfrentar los problemas concretos. En las organizaciones sociales públicas, debe prevalecer el deber moral sobre la obligación. Esto dará seguridad a funcionarios y empleados en su propósito de lograr eficiencia en cada fase de trabajo.

a) La Organización Pública y su moral

La afirmación de que cada persona posee “su moral” vale también para las organizaciones sociales públicas, en las que prevalecen criterios de acción y comportamiento que conforman su identidad y su sustento moral.

La moral de la organización consiste en los valores y principios a los que sus integrantes se adhieren libremente. Estos valores y principios tienen un nivel de coincidencia con la misión y los objetivos de la organización.

Por medio de su moral, la organización busca la adhesión de sus integrantes a ciertos proyectos, ideas y valores específicos que favorecen la realización de su misión, sus objetivos y sus metas. Sin embargo, para que dichos valores y principios tengan verdadera eficacia ética deben concordar con máximas morales de validez universal, de lo contrario estaríamos en presencia de una “moral” subjetiva, o incluso, de una falsa moral.

b) La falsa moral en las Organizaciones Públicas

Las organizaciones como las personas pueden hacer un mal uso de su libertad, y en virtud de esa libertad mal usada, interiorizar y llevar a la práctica ideas o pautas de conducta contrarias al deber ético. La consecuencia de estos es

el ejercicio de una moral falsa, definida en procura de satisfacer deseos e intereses particulares y subjetivos.

Estos deseos e intereses se relacionan principalmente con el abuso del poder y el afán desmesurado de riqueza.

La falsa moral asume como válido el criterio clásico de que **el fin justifica los medios**, en el que subyace de por sí, un mensaje de perversidad moral. Evidentemente, este criterio es contrario a la ética, que busca disciplinar la libertad humana, con el propósito de que no sólo sean justos los fines que se persiguen, sino también los medios para obtenerlos.

Los efectos de la falsa moral se reflejan, por ejemplo, en el juego de la doble moral, en el que importa más cuidar las apariencias, (comportamiento común en servidores públicos de primer nivel) que respetar los imperativos de la moral.

Para superar las desviaciones de la falsa moral, es necesario que la visión y misión de la organización estén inspiradas y orientadas por sólidos valores éticos, que le permitan cumplir su función social y sus metas institucionales, sin perjudicar ni violar los derechos de las personas.

c) Dimensión humana de la organización pública

El convencimiento de que la base de toda organización es su gente, vistas como personas libres y dignas de respeto, y no como simples instrumentos de poder, es el primer paso para desarrollar acciones de formación y promoción de valores. A partir de esta realidad humana tiene sentido todo lo demás: misión, objetivos, metas, estrategias, políticas y normatización. Por ello mismo, la formación en valores tiene como punto de partida la sensibilización ética de los líderes y colaboradores en su dimensión de personas libres, capaces de adoptar y realizar valores en el plano organizacional y social.

El reconocimiento del valor humano de los actores de la organización pública tiene que empezar por sus máximas autoridades, quienes deben usar su poder en forma democrática, dándole a cada servidor público el valor que merece, independientemente de la posición o el cargo que ocupe. Quienes ocupan cargos de liderazgo tienen el deber de conciliar la misión, los valores, las normas y las pautas de comportamiento con los principios de moralidad que procuren el respeto absoluto por la identidad personal de cada integrante de la organización pública. Este respeto absoluto entraña un alto concepto de la vida humana, según el cual, quienes trabajan para una organización no constituyen, exclusiva ni fundamentalmente, una fuerza de trabajo, sino antes que nada, personas con una profunda realidad espiritual que las hace merecedoras de un trato digno, tanto en lo físico como en lo psicológico.

Wilburg Jiménez Castro (18) nos dice: **“El enriquecimiento de las aptitudes nuevas en la Administración Pública, constituyen bases fundamentales para el desarrollo moral.”**

En las condiciones actuales de nuestro país solamente es posible hablar de una nueva organización pública, cuando las leyes de ingreso al sector público, definan claramente la forma de acceso de los servidores públicos a la organización.

Dwight Waldo (19) nos comenta: **“Los juristas, los filósofos y los políticos velan por la supremacía de la ley desde un ángulo distinto del que interesa en el presente libro. Desde su punto de vista, la principal función del derecho es limitar el poder de las autoridades y de los tribunales para causar daños al ciudadano individual y para restringir sus libertades. Si se asigna a las autoridades la facultad de encarcelar y aun de matar a las personas, ha de poder restringirse y circunscribirse claramente este poder. En otro caso, los funcionarios públicos o los jueces se convertirían en déspotas irresponsables. La ley determina las condiciones en que el juez tiene el derecho y el deber de sentenciar y el policía el de disparar sus armas. La ley protege al pueblo contra las arbitrariedades de quienes ocupan cargos de autoridad.....”**

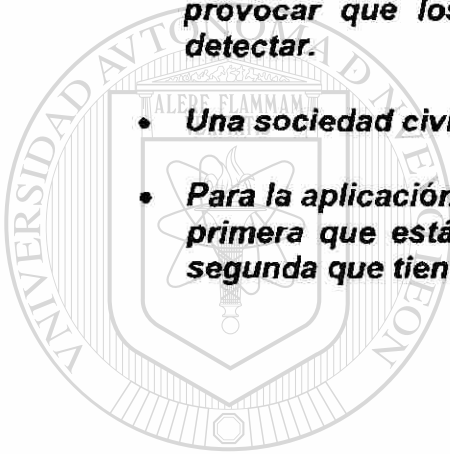
.....La administración burocrática es una administración que está obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un organismo superior. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan. Su arbitrio para obrar mejor según su propia convicción está rigurosamente restringido por tales disposiciones.”

Para construir una organización pública con una infraestructura basada en la ética del servidor público, es necesario contar con un balance entre incentivos y sanciones que promuevan un desempeño transparente.

Gabriela Ramos (19) Jefa del Centro de la OCDE para México y América Latina, comenta que para la construcción de una nueva organización pública basada en la persona, es necesario tomar en cuenta los siguientes elementos.

- **Voluntad política al más alto nivel**
- **Códigos de conducta fáciles de manejar, que establezcan patrones de conducta deseados.**
- **Mecanismos de socialización profesionales, mediante capacitación y el desarrollo de modelos aspiracionales**

- **Organismos coordinadores en la materia, en el legislativo, agencias independientes u otras.**
- **Condiciones de trabajo aceptables, lo que consiste en elementos tales como seguridad en el trabajo, perspectivas de crecimiento y promoción, remuneración justa y aprecio o reconocimiento social.**
- **Un marco legal efectivo. Este marco provee de dientes a todo el esquema de ética. Este tiene que ser claro y consistente y favorecer el seguimiento del delito y la sanción.**
- **Mecanismos de rendición de cuentas, que en el ideal tendrían que provocar que los delitos fueran difíciles de cometer y fáciles de detectar.**
 - **Una sociedad civil activa y participativa.**
 - **Para la aplicación de esta infraestructura se pueden seguir dos vías, la primera que está basada en la obligatoriedad del cumplimiento y la segunda que tiene que ver con incentivos más que con castigos.**



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Esquema de una organización pública, centrada en las personas y los valores éticos



**CITAS DE PIE DE PÁGINA
PRIMERA PARTE
CAPITULOS I Y II**

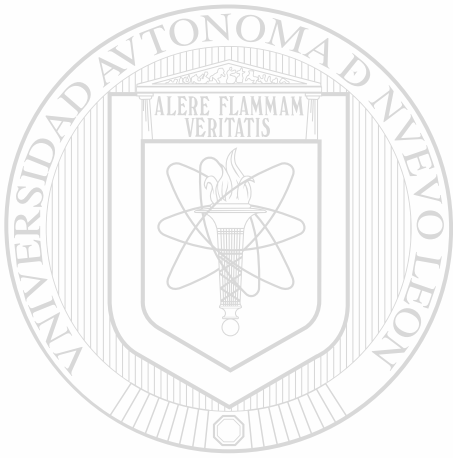
1. SALINAS QUIROGA, Genaro, *Filosofía del Derecho*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, 1973 (90), p.p. 14-15
2. SALINAS QUIROGA, Genaro. Ob. Cit.
3. ROMERO Francisco, *Filosofía de la Persona*, Editorial Losada, Buenos Aires, p. 12. citado por SALINAS QUIROGA Genaro, Sociología, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, 1977. p. 272
4. RAMÍREZ ARTIVIA, Juvenal, *Ética, Moral y Valores en el Funcionario Público*, Dirección General del Servicio Civil Costa Rica, <http://www.info.ccss.sa.cr/rescvall/rvooll.htm>.
5. RAMÍREZ ARTIVIA, Juvenal, Ob. Cit.
6. OELCKERS CAMUS, Osvaldo, *Bases para la Implementación de una Política Pública de Ética Gubernamental*, Universidad Católica de Valparaíso, Escuela de Derecho.
7. ETKIN, Jorge, Ob. Cit.
8. KLIKSBURG, Bernardo, *Pobreza: Un tema impostergable*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México ,1993.
9. www.transparenciapy/etica/mam.htm.
10. <http://www.transparenciapy.org.py/etica/queesunaintetica.htm>.
11. Corrupción, Informe realizado por Javier Ardovin, Claudio Bustos, Rosa Gallo y Mauricio Jarpa (Concepción, Noviembre del 2000). <Http://www.vedc.cl/-clbusfos/apsique/deli/corrupción.htm>.
12. Corrupción, Informe Cit.
13. Corrupción, Informe Cit.
14. Corrupción, Informe Cit.
15. Corrupción, Informe Cit.
16. Corrupción, Informe Cit.

17. ETKIN, Jorge, Ob. Cit.

18. JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 80

19. WALDO, Dwight, *Administración Pública, la Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros aspectos*, Editorial Trillas, México, 1980, p.71

20. RAMOS Gabriela, *Una Nueva Cultura Ética en las Actividades Públicas y Privadas Internacionales*, "Congreso Construyendo Comunidades sanas en la Transición de México", México, 2000



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

SEGUNDA PARTE CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO, SUS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

I. EL ESTADO

Para iniciar el análisis de la segunda línea de investigación de esta tesis, es necesario abordar el tema del Estado como una figura jurídica, conformada con los tres elementos que trata la doctrina jurídica: Población, Territorio y Gobierno o soberanía. Como veremos, esta realidad del Estado cobra vida cuando el mismo se da su propio orden jurídico interno.

Entraremos al estudio de las cuestiones más importantes para poder entender el concepto Estado.

Es abundante la literatura que trata de explicar al Estado desde distintas perspectivas: unas desde el punto de vista sociológico, otras desde el político y finalmente desde el jurídico; que es el que nos interesa estudiar en este trabajo.

1.- EL CONCEPTO DE ESTADO.

Su concepto más generalizado se refleja en distintas definiciones doctrinales entre las que se encuentra la de Sánchez Agesta (1) la que transcribimos: ***“una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad”***.

De esta manera, la idea de Estado integra la de comunidad: el Estado es la comunidad organizada. Pero en esta concepción podemos encontrar la distinción entre Estado-organización, de una parte, y Estado-nación, de otra.

Una parte de la doctrina aplica la idea de Estado a todas las formas políticas que han existido a lo largo de la historia en las comunidades, comprendidas en ella, incluso, la *polis* griega o el imperio romano. Otros autores limitan el concepto a una forma política históricamente concreta, aunque difieren en cuál sea el tiempo de su aparición.

Desde el punto de vista del concepto más usual del Estado, se consideran elementos del mismo el pueblo, el territorio sobre el que ejerce su poder y el poder mismo que ostenta.

Este último elemento ofrece singularidades de extraordinaria importancia. Con excepciones contadas, el poder del Estado es definido como soberano, hasta el punto de considerar la soberanía como un carácter indispensable de aquél. La soberanía del Estado supone que no reconoce un poder igual dentro de él, ni superior fuera de él.

Desde el punto de vista jurídico, el Estado se relaciona en forma particular con dos ideas fundamentales. La primera es la de estado de derecho, principio en cuya virtud el Estado queda sometido al ordenamiento jurídico. La segunda es la que considera al Estado como fuente del derecho, es decir, como creador principal del derecho positivo.

Es necesario precisar el término estado de derecho, a fin de entender la teoría de la responsabilidad del Estado. Al respecto Manuel García Pelayo (2) nos dice: ***“Estado de Derecho.- Forma política caracterizada por la sumisión del poder al Derecho, mediante la limitación jurídica de su actividad.”***

El Estado de Derecho se fundamenta en la división de poderes, el principio de legalidad de la actuación administrativa y la responsabilidad del Estado, facilitada por el reconocimiento de su personalidad jurídica. La doctrina identifica diversas etapas en el Estado de Derecho que nace de la Revolución Francesa: Estado liberal, Estado social y Estado democrático de Derecho.

2.- LA INTEGRACIÓN DEL CONCEPTO DEL ESTADO

Existen teorías que tratan de conceptualizar al Estado desde distintos puntos de vista. Explicaremos las más importantes que lo entienden como un organismo; como una expresión del espíritu; como una institución; como una corporación; y también como un sistema normativo.

2.1 EL ESTADO COMO ORGANISMO.

Otto Gierke (3) que realiza una proyección de la biología de los organismos y, específicamente del ser humano para explicar el fenómeno estatal, trasladando las características anatómicas o sociológicas del hombre a la organización del Estado. Según este autor, algunas de estas tendencias llegan a identificar la actividad de las clases sociales que dirigen al Estado con la capacidad intelectual del hombre y a la función de las clases trabajadoras de la sociedad con la fuerza física generada por las extremidades superiores e inferiores de la anatomía humana. Otros autores consideran que existe identidad entre el órgano legislativo que hace las leyes del Estado y los valores morales de la persona; El órgano ejecutivo que ejecuta esas leyes con la voluntad humana; y el judicial que condena las violaciones normativas, con la conciencia del hombre. Nuestro punto de vista es que estas explicaciones no son aceptables porque el Estado no es un

fenómeno creado por la naturaleza, sino una síntesis de la dinámica política de una sociedad.

2.2 EL ESTADO COMO ESPIRITU.

Hegel, en su obra *Filosofía del Derecho*, parte de la existencia del espíritu absoluto entendido como una especie de deidad sometida a la inexorable dialéctica de la existencia. El espíritu absoluto es, desde siempre, "en sí", y en su necesidad de ser "para sí", adopta la posición de una tesis cuya antítesis es la naturaleza; ésta, por su parte, se desarrolla dialécticamente a partir de sus dos ámbitos fundamentales: el mundo orgánico y el inorgánico, de los cuales el hombre es la síntesis como su producto más depurado. El ser humano, en forma semejante al espíritu absoluto, desarrolla una etapa en la que es "en sí mismo", que corresponde a la idea del espíritu subjetivo, y logra ser "para sí mismo" al trascender en sus semejantes. De esta manera, el hombre, como tesis, encuentra su antítesis en su pareja, y la síntesis de ambos se manifiesta en los hijos; este conjunto da lugar a la familia y su síntesis en la sociedad. Ésta, transformada en tesis crea la ética, la religión y el derecho, elementos que en permanente dialéctica producen al Estado como la auténtica expresión que en nuestro mundo tiene el espíritu absoluto. La existencia del Estado es el punto culminante a través del cual la idea absoluta alcanza ser "para sí".

De estas ideas se han servido algunos sistemas políticos destructores de las libertades y de las conciencias humanas, en aras de identificar al Estado y a su líder con el espíritu absoluto. Sobre estos conceptos, Recaséns Siches (4) dice lo siguiente: ***...La tesis que quiere explicar la realidad del Estado como alma nacional está inspirada en las ideas románticas, a saber: el animismo universal, la tendencia antirracionalista, la exaltación de las realidades históricas de cada pueblo y la apasionada afición a lo misterioso. En suma, esta doctrina representa una fantasmagórica poética, acaso muy bella, pero sin ningún argumento científico y filosófico serio en su favor: es un puro credo místico en el que se ha inspirado el tradicionalismo político a ultranza.***

2.3 EL ESTADO COMO INSTITUCIÓN.

Maurice Hauriou (5) define a la institución como: ***"... todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados."***

En esta perspectiva, la institución es considerada como una creación social objetiva, como una obra realizada por un fundador que dispone de la adhesión de la mayoría social y que sujeta o somete a las voluntades subjetivas de sus componentes. El Estado es la institución de las instituciones, la institución por excelencia.

2.4 EL ESTADO COMO CORPORACIÓN

George Jellinek (6) entiende por corporación la unidad de una población organizada y asentada en un territorio. A partir de este concepto se hizo clásica la determinación de los elementos del Estado: población, territorio y gobierno, que expresa Jellinek en su conocida definición del fenómeno estatal, cuando afirma que es la corporación territorial dotada de un poder de mando original.

Percibir al Estado en esta forma tiene como atributo la conjunción de la idea estatal como una realidad, y el concepto Estado como persona jurídica, sin embargo, su deficiencia consiste en prescindir del elemento "soberanía" al que Jellinek entiende como una cualidad que pueden tener o no los estados. Consideramos incorrecta esta hipótesis del Estado sin soberanía, ya que podríamos hablar de una sociedad carente de un orden normativo, o quizá con uno ajeno, pero no de la existencia de un Estado soberano.

2.5 EL ESTADO COMO ORDEN NORMATIVO.

Con la depuración que Kelsen hizo del objeto de estudio del derecho, se pudo determinar que, jurídicamente, el Estado es la personificación de un sistema normativo, que es el máximo centro de imputación normativa que puede aportar un sistema jurídico. En otras palabras, el Estado es la persona jurídica creada por el derecho que, por su magnitud, expresa al orden normativo en su totalidad.

Kelsen (7) precisa la diferencia específica que supone su percepción jurídica, de la siguiente manera: ***"... La definición del "Estado" resulta muy difícil, dada la multiplicidad de los objetos que el término comúnmente designa. La palabra es a veces usada en un sentido muy amplio, para designar la "sociedad" como tal, o una forma especial de sociedad. Pero con gran frecuencia el vocablo es también empleado en un sentido mucho más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad –el gobierno, por ejemplo, o los sometidos a éste, la "nación" o el territorio en que aquellos habitan-. La insatisfactoria situación de la teoría política –que es esencialmente una teoría del Estado- débese en gran medida precisamente al hecho de que diferentes autores tratan bajo el mismo rubro problemas completamente distintos, y a la circunstancia de que incluso un solo autor da inconscientemente a la misma palabra diversas acepciones... la situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico. Entonces se le toma en consideración como fenómeno jurídico únicamente, como sujeto de derecho, esto es, como persona colectiva. Su naturaleza queda así determinada en principio por nuestra definición de personas colectivas, precedentemente formulada. La única cuestión pendiente es la que estriba en explicar en qué difiere de otras personas colectivas. La diferencia tiene que residir en el orden normativo que constituya la persona jurídica estatal. El Estado es la comunidad creada***

por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye. Desde un punto de vista jurídico, el problema del Estado aparece, pues, como el problema del orden jurídico nacional.”

Entendemos entonces al Estado como un hecho social, como un fenómeno que se produce, cómo una sociedad asentada permanentemente en un territorio logra diferenciar de manera sistemática a los gobernantes de los gobernados. El Estado –como un hecho social – es una realidad integradora de una población que dispone de un ámbito territorial y que distingue claramente entre la parte poblacional que gobierna –gobernantes- de la gobernada –gobernados-. En consecuencia, el Estado no es solamente los gobernantes, tampoco es de manera exclusiva los gobernados, sino que conjuga ambas partes con el sustento de la identidad territorial. Esta realidad cobra existencia jurídica a través de las normas que integran su orden normativo interno.

II. LAS FORMAS DE ESTADO

1. EL ESTADO UNITARIO O CENTRALISTA.

Históricamente es la primera forma estatal donde existe un órgano de producción de normas generales y un ámbito espacial de aplicación, o sea, el sistema jurídico del Estado se integra con un orden normativo. El rey, el parlamento, el congreso, la asamblea o las cortes del Estado, según sea la época y el país, es el único órgano que hace y reforma la constitución – reglas de producción normativas – y que produce y modifica las normas generales convencionales (leyes). Esa constitución, sus reformas y las normas convencionales, tienen un solo ámbito espacial de aplicación: el territorio del Estado.

Actualmente son ejemplos de esta forma de Estado, Francia en Europa, y Guatemala y Costa Rica, en América. En esos Estados existe un órgano parlamentario denominado Asamblea Nacional que tiene a su cargo hacer las modificaciones constitucionales y expedir y reformar las normas generales convencionales o leyes; esta producción normativa se aplica de manera total en el territorio nacional de cada país. Debemos precisar que en el caso de Francia la constitución de 1958 contempla una comunidad con los territorios de ultramar pero su carácter de Estado unitario es determinado por la existencia del parlamento integrado con la Asamblea Nacional y el Senado, órgano que modifica la Constitución de la República y expide las normas convencionales aplicables en el territorio nacional.

2. EL ESTADO FEDERAL

En el Estado federal encontramos tres instancias productoras de normas generales. La primera es la del Estado federal y su órgano productor de normas generales; se compone con el órgano legislativo de la federación o Congreso Federal y con las Legislaturas o Congresos de los Estados y tiene a su cargo las modificaciones constitucionales que disponen de todo el territorio nacional como ámbito espacial de aplicación.

En la segunda instancia, que es de la Federación, observamos un Congreso que se integra con dos Cámaras: la de Diputados o representantes de la nación y la de Senadores o cámara de los estados, que representa los intereses de las entidades federativas. En esta instancia normativa se producen las leyes federales relativas a las materias que específicamente se determinan o se reservan dentro de la competencia de la Federación. El ámbito de aplicación de estas normas también es el territorio nacional en su integridad.

La tercera instancia corresponde a los Estados miembros que disponen de sus respectivas Legislaturas o Congresos. Estos órganos legislativos producen las normas generales que son de su competencia, de acuerdo con las reglas definidas en la Constitución del Estado Federal. La aplicación de las normas que producen los Congresos de los Estados se restringe a cada uno de sus respectivos territorios.

Podemos definir al Estado Federal como la forma estatal donde existen tres diferentes instancias de producción normativa general y dos ámbitos espaciales de aplicación que corresponden, por una parte, a la instancia constituyente y a la instancia constituida de la Federación y por la otra a la instancia constituida de los Estados miembros. La eficacia normativa de esta forma de Estado tiene como principales efectos la descentralización normativa, política, económica y social; y la autonomía constitucional, política administrativa, legislativa y jurisdiccional de los Estados miembros, con la existencia de diversos niveles de gobierno.

3. UNION DE ESTADOS .

Llamada también Confederación de Estados, en la cual los estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía.

Para Hans Kelsen en la confederación, el grado de descentralización es tan elevado que cada entidad que lo compone sigue siendo un sistema jurídico y

mantiene su soberanía –la fuerza coercitiva- por esa razón los estados pueden separarse en cualquier momento de la confederación.

Podemos decir que las tres formas del Estado son correctamente explicadas por el jurista mexicano Felipe Tena Ramírez (8) quien afirma lo siguiente: **“...El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores, a favor del gobierno central; pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.”**

III.- LAS FORMAS DE GOBIERNO.

Una vez analizadas las formas de Estado, entraremos al estudio de las formas de gobierno a fin de determinar el grado de responsabilidad en que puede incurrir el propio Estado, independientemente de la responsabilidad de los integrantes del gobierno.

1. EL CONCEPTO DE GOBIERNO.

Es el órgano jerárquico superior de la Administración estatal y titular del poder ejecutivo del Estado. Según la Constitución, dirige la política exterior e interior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de acuerdo con las leyes.

Las competencias del gobierno son muy numerosas y sería imposible intentar detallarlas. Entre las más significativas hay que mencionar la aprobación de los reglamentos ejecutivos de las leyes, la aprobación de los proyectos de la ley, y su remisión a las Cámaras, la aprobación del anteproyecto de los presupuestos generales del Estado, y, en general, el nombramiento y separación de los altos cargos de la Administración pública, en los casos previstos por la ley.

Rodrigo Borja (9) nos dice: **“En sentido estricto, el gobierno es sólo uno de los elementos constitutivos del estado. Es el conjunto de órganos directivos del Estado o como afirma Joaquín González, la institución o conjunto de instituciones por las cuales la sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en una condición social”.**

Las formas de gobierno se pueden clasificar de tres maneras:

- a) En la forma como están ordenadas las magistraturas del Estado.
- b) En la manera que se ejerce el poder político.
- c) En el carácter o la naturaleza del jefe del Estado.

Rodrigo Borja (10) expone que: ***“Para Herodoto, Platón, Aristóteles Cicerón y otros pensadores antiguos concibieron una clasificación tripartita de las formas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia”***.

Esta clasificación se basa en el número de personas que ejercen el poder, de ahí que si el gobierno se encuentra en manos de uno solo, estamos en presencia de una monarquía; si el gobierno está en manos de unos cuantos hombres escogidos, el gobierno será aristocrático y finalmente, si el pueblo es el que dispone todo, es un gobierno democrático.

Haremos una breve reseña de cada una de estas formas de gobierno incorporando al final una breve reseña de lo que es la república, a fin de entender la teoría de las responsabilidades públicas.

2. LA MONARQUÍA.

El origen divino mediato del poder aunado al efecto tradicional, o adhesión reverente, que se profesa a una calidad superior, constituyen los fundamentos de autoridad en la Monarquía.

Así como la piedad filial sublima la imagen del padre con independencia de su concreta personalidad –compara un tratadista de Derecho Político-, el carácter esencialmente afectivo que se profesa deferentemente al monarca no se funda en la comprobación actual de calidades personales que lo justifiquen, sino que es anterior a toda revalidación de títulos o calidades que la puedan fundar. La simple descendencia de antepasados gloriosos y el espíritu de raza perviven en determinadas personas-símbolos. “Este vínculo afectivo de piedad y respeto espontáneo se recibe; hay una tradición de este derecho emotivamente objetivado. Es piedad el motivo de la obediencia que crea la autoridad, pero piedad tradicional”. La herencia es un complemento necesario, el hilo por el que corre la tradición. De aquí los caracteres con que se manifiesta la monarquía en todas sus instituciones: vínculos de amor y lealtad dinástica; respeto y glorificación de los antepasados; herencia templada por las alternativas del favor real de los honores y las funciones en la comunidad. Una aristocracia con una posición oficial definida en una Corte, un Senado o Cámara Alta la acompaña normalmente. El monarca ama, honra y protege a sus leales súbditos, la imagen del padre le simboliza; el monarca diluye su personalidad en la serie de una herencia dinástica;

su mismo nombre es el de antepasados gloriosos, numerado para señalar esta comunidad.

La monarquía moderada de nuestros días no es el gobierno de uno solo o monocracia. En la forma – tipo de monarquía de una sola persona – llámese emperador, rey, caudillo, presidente – es la que gobierna, aunque para ello se valga de consejeros o asesores y de colaboradores en los cuales delegue todas o parte de sus atribuciones. Lo fundamental es que conserve el poder de decisión y de control. Los delegados carecerán siempre de libre iniciativa y de responsabilidad, puesto que actuarán bajo la vigilancia del soberano y de acuerdo con sus instrucciones.

Si el monarca gobierna con el pueblo o con los representantes del pueblo, la monarquía – propiamente hablando – ha dejado de existir. En la llamada monarquía constitucional o parlamentaria, el monarca no es sino uno de los órganos del gobierno que comparte su autoridad con otras instituciones, según lo prescrito por una constitución consuetudinaria o escrita, flexible o rígida.

Aunque de hecho la monarquía es hereditaria nada impide, en teoría, que el monarca sea elegido temporal o vitaliciamente.

La mayoría de los monárquicos, empero, postulan la herencia como contrapeso al principio electivo y como signo de la trascendencia del Estado.

Para Francisco Suárez, (11) el régimen democrático es el más natural, pero el régimen monárquico es el mejor. Si todas las decisiones hubieran de tomarse por sufragio de todos, se gobernaría con tardanza y confusión. En la justa y legalmente autoridad de uno solo, en cuya condición intelectual y ética pone elevados requisitos, Suárez – con toda la tradición aristotélica – tomista – encuentra la mejor forma de gobierno.

Pero no aclara Francisco Suárez que por esta cabeza no ha de entenderse ineludiblemente un rey, sino un solo poder político, y a este como una sola cabeza “en una persona natural, ya en un consejo o congregación de muchos como en una persona ficticia”. Aún se cuida Suárez de advertirnos que “ los otros modos de gobernar no son malos, sino que pueden ser buenos y útiles, y por tanto, por la ley pura de la naturaleza no son obligados los hombres a tener esta protestad en uno o muchos en la reunión de todos; luego esta determinación debe necesariamente hacerse al arbitrio humano”.

La monarquía absoluta que casi diviniza la persona monarca – al estilo de los regalistas franceses de otros tiempos – es el contrapolo de la teoría suareziána que finca la legitimidad de la monarquía en la aquiescencia popular.

3. LA ARISTOCRACIA.

Es el gobierno que ejerce un grupo de personas distinguidas para el beneficio de la colectividad (Gobierno de la nobleza).

4. LA DEMOCRACIA.

La democracia es entendida como una forma de estado, que según Kelsen (12) consiste **“ en que el orden jurídico es producido por aquellos sobre quienes va a regir y supone, por tanto, un alto grado de participación popular en la gestión de los negocios públicos.”**

Rodrigo Borja (13) comenta que: **así como las formas de gobierno no se dan en su forma pura, lo mismo sucede con las formas de estado y que a la democracia se le debe de considerar como un aspiración, ya que el Estado totalmente democrático no existe.**

Lo dominante en la democracia es que organiza al Estado de abajo hacia arriba.

En la democracia existe una participación activa de los gobernados en la resolución de los problemas de interés general, esto supone entonces que en el campo estrictamente político se dan tres condiciones: libertad, igualdad y cultura popular.

La democracia admite una subdivisión: democracia directa y democracia indirecta o representativa.

La directa es la que se realiza cuando el pueblo ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, en forma directa e inmediata, sin intermediarios y la indirecta es cuando el pueblo confía la función gubernativa a determinadas personas quienes la desempeñan en nombre y representación de aquel o dicho en otras palabras, es cuando el pueblo está gobernado por hombres elegidos por él y a los cuales ha confiado el derecho de mandar para cumplir funciones de naturaleza y duración determinadas y sobre esta actuación conserva una fiscalización regular, la primera de todas por medio de sus representantes y de las asambleas constituidas.

Para algunos autores la asamblea abierta, el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la revocación o recall y otras manifestaciones populares son tipos de democracia directa, no obstante se puede decir que son sólo expresiones de democracia indirecta, porque quienes la protagonizan son numéricamente inferiores a la masa de la población, son en este caso sus representantes, o sea personas que se interponen entre la masa popular y el ejercicio efectivo del poder.

A la democracia se le puede encuadrar también como una forma de organización de la sociedad, dentro de la cual se dan eficaces, positivos y concretos métodos de participación popular no solamente en la toma de decisiones políticas dentro del estado sino en algo que en los tiempos que vivimos resulta tal vez más importante en el disfrute de los bienes y servicios generados por el trabajo colectivo.

Por otra parte, los partidos políticos tienen un rol de primera importancia en el funcionamiento del desarrollo del sistema democrático, hasta el punto de decir que no hay democracia sin partidos ni partidos sin democracia. Son estos dos conceptos inseparablemente unidos.

Creo que la democracia es una forma en que la sociedad tiene una participación más activa, en la que existe la posibilidad de que los ciudadanos expresen sus ideas libremente y desde luego tengan no solo la posibilidad sino el derecho a elegir a sus gobernantes.

Desgraciadamente en ocasiones el "ideal de la democracia" no siempre es respetado o cumplido por algunos gobernantes, quienes una vez que llegan al poder se olvidan de ejercer el poder en nombre del pueblo por y para él y llegan a cometer hechos que se traducen en lesiones graves para quienes los pusieron al frente de una nación.

5. LA REPÚBLICA

El argentino Antokolets (14) afirma que la república tiene las siguientes características:

- No reconoce dinastía, ni familias con derecho a gobernar hereditariamente al Estado.
- Todo ciudadano que reúne las condiciones legales puede aspirar a ocupar las más altas funciones públicas.
- No hay funcionarios irresponsables de sus actos.
- Todos ellos tienen atribuciones limitadas.

Dicho lo anterior la república es una forma de gobierno en que se ejerce el poder político de manera limitada, responsable y alternativa. Sus gobernantes son elegidos por un amplio sector popular mediante elecciones libres, para periodos alternados y de duración limitada. Existe en ella una clara y definida división de poderes como medio de preservar la libertad política y civil de los gobernados y está regida por un estatuto jurídico fundamental que circunscribe las atribuciones gubernativas y que garantiza un cúmulo de derechos inviolable a favor de las personas.

De la forma republicana de gobierno podemos decir a grandes rasgos sus características, las cuales son:

- Separación de poderes, la cual consiste básicamente en que la autoridad pública se distribuye entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, de modo que a cada uno ellos corresponde ejercer un cúmulo limitado de facultades de mando y realizar una parte determinada de la actividad gubernativa.
 - Partidos políticos, estos son importantes en el gobierno de la república, ya que si un partido es el que goza de la mayoría en las cámaras legislativas y dicho partido ocupa la presidencia de la república, no se podrá decir entonces que existe una división de poderes. En otras palabras el papel que juegan los mismos influye en el desarrollo de esta forma de gobierno.
 - Representatividad, el gobierno del pueblo, es una ficción, ya que sería imposible que todo el pueblo gobernara, de ahí que se hable de representatividad del mismo, es decir, es la que se ejerce en nombre del pueblo y para su beneficio, existe una estrecha vinculación entre gobernantes y gobernados.
 - Elecciones, algo que sin duda caracteriza a la república, es el que sus gobernantes sean de naturaleza electiva, es decir, que funden la legitimidad de su poder en el consenso mayoritario de los gobernados expresado electoralmente. Los gobernantes son así elegidos por los ciudadanos por medio del voto que los mismos le confieren.
-
- Alternancia, consiste básicamente en que el ejercicio de la jefatura del Estado está sujeta a un riguroso sistema de limitaciones en el tiempo que obliga a sus titulares a renovarse periódica y regularmente. Los tratadistas estiman que el período no deberá ser menor de cuatro años ni mayor de siete, que el término más conveniente es de seis años.
 - Responsabilidad de los gobernantes, esto quiere decir que quienes ejercen las funciones de gobierno (legislativa, ejecutiva y judicial) contraen la obligación de responder por sus actos oficiales ante el pueblo que los eligió. Los gobernantes tienen dos tipos de responsabilidades: las que dimanar de su calidad de gobernantes (políticas y administrativas) y las que dimanar de su calidad de ciudadanos (civiles y penales).

IV.- LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

La llegada de un nuevo milenio es un momento propicio para reflexionar acerca de la función que el Estado desempeña en la vida humana, analizando los beneficios y los fracasos del pasado como prólogo del futuro. En el Siglo XX, el poder estatal adquirió capacidades nuevas de destrucción, como en las dictaduras hitleriana y estalinista, pero los Estados fuertes también promovieron el crecimiento económico y contribuyeron a aumentar enormemente el nivel de vida, gracias a lo cual los ciudadanos gozaron de más comodidad y tiempo libre para ocuparse de sus intereses. Habida cuenta de estos contrastes, se plantean naturalmente algunos interrogantes: ¿Cuánto poder debe dejarse ejercer a los dirigentes de los Estados, y en qué circunstancias deben hacerlo?.

Para poder dar respuesta iniciaremos por definir la noción de función pública.

La noción de función pública es una de las más discutidas en la doctrina del derecho, especialmente en la de los autores de derecho administrativo. No obstante revestir especial importancia como institución fundamental del derecho público, su tratamiento jurídico se ha limitado, por lo general, al análisis y estudio del funcionario público y no a la institución en sí misma. Se le ha querido considerar como una rama exclusiva del derecho administrativo cuando en realidad corresponde al derecho público y, más propiamente, a la teoría del Estado.

La idea de *función* necesariamente implica una actividad y cuando la misma es referida a los órganos del Estado entendemos que esta función es *pública* o estatal. Debemos de entender que la función pública se manifiesta en el ejercicio del poder público, en relación con el contenido de la función, siendo ejercida por los órganos legislativo, administrativo y jurisdiccional, de acuerdo con la distribución de competencias que preceptúe el ordenamiento jurídico constitucional. Exteriorizándose ese poder por medio de las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional. Es importante destacar que el concepto jurídico de función pública no se contrae exclusivamente al orden administrativo, sino que se extiende también a los otros dos antes señalados.

Para Enrique Sayagués Laso (15) se distingue la potestad de legislación, de administración y jurisdiccional, de la función o potestad constituyente, conceptuándola en los siguientes términos. ***"Función constituyente.- La función constituyente interesa analizarla desde un doble punto de vista: formal y material. En el plano formal puede definirse como la actividad estatal de creación de las normas constitucionales. Está justificado considerar dicha función separadamente de la función legislativa, por su distinta eficacia jurídica, ya que las normas constitucionales predominan siempre sobre las de origen legal.***

Examinada en su contenido, materialmente, la función constituyente es la actividad estatal que tiene por objeto la formulación de las normas relativas a la creación y organización de las entidades estatales. Este concepto toma en cuenta los efectos peculiares de los actos constituyentes, que configuran una categoría distinta de los actos regla.

Como es fácil apreciar, ambos conceptos tienen diferente campo de aplicación. En el aspecto formal es función constituyente toda actividad de creación o modificación de la constitución o leyes constitucionales. En cambio, desde el punto de vista material, la función constituyente aparece sólo cuando las normas refieren a la creación u organización de las entidades estatales, cualquiera sea su categoría formal: constitución, ley o reglamento.

Quizás pueda pensarse que no se justifica separar la función constituyente de la legislativa (en sentido material), dado que ambas crean normas generales, objetivas y permanentes. Pero hay sensibles diferencias pues el acto regla establece meramente normas generales de conducta, mientras que el acto constituyente tiene además otros efectos”.

Se puede decir entonces que las funciones son los medios de que el estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. El poder estatal se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, a los cuales se les asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional). De tal modo que las funciones del estado son el medio que utilizan el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines.

Para clasificar los actos del poder público, de acuerdo con las funciones que éste realiza, pueden seguirse, según la generalidad de la doctrina jurídica administrativa, tres criterios: el orgánico, el formal y el material, los que a continuación hacemos un breve comentario de cada uno de ellos.

Criterio orgánico. Un acto es legislativo, administrativo o jurisdiccional dependiendo de cuál de los tres órganos del estado lo emita.

Así, todo acto del Congreso, de alguna de las Cámaras, de la Comisión Permanente o de alguna de sus oficinas, es legislativo.

Cualquier acto que realice el Poder Ejecutivo mediante alguna dependencia o entidad, es orgánicamente administrativo.

En cuanto a los actos jurisdiccionales, dentro de este criterio orgánico, lo serán todos los que efectúe el Poder Judicial por medio de la actividad de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura, los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, Jurado Popular, Tribunales y Juzgados Estatales y Juzgados Municipales.

☐ *Criterio formal.* Cada uno de los tres poderes tiene encomendadas tareas y desarrolla procedimientos que no siempre coinciden con el nombre que identifica al respectivo poder. El criterio orgánico resulta insatisfactorio para explicar, por ejemplo, por qué el Congreso realiza actos administrativos, la Suprema Corte emite reglamentos y la Administración Pública dirime conflictos en algunas materias.

En el criterio formal, que atiende a la forma o al procedimiento para emitir al acto, éste será:

- *Legislativo*, si parte de una iniciativa o proyecto que provoque una discusión y sea finalmente promulgado;
- *Administrativo*, cuando se trate de la emisión de actos reglamentarios, condición o materiales, y
- *Jurisdiccional*, en tanto resuelve una controversia.

☐ *Criterio material.* Con este punto de vista se pretende determinar las naturalezas o esencias del acto realizado, para clasificarlo dentro de una de las tres funciones estatales. Conforme a este enfoque, un acto será:

- *Legislativo en el supuesto de que sea una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta e impersonal;*
- *Administrativo*, si nos hallamos ante actos condición o materiales realizados desde luego por órganos públicos, y
- *Jurisdiccional*, cuando para resolver una controversia se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga a favor de una persona, por pronunciamiento que adquiera fuerza de verdad legal.

El jurista mexicano Gabino Fraga (16), nos dice que las funciones del estado tienen una relación directa con las atribuciones del mismo, fundando su punto de vista en la teoría de la división de poderes. Se transcribe al efecto su opinión. ***“Íntimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo. En la práctica se usan indistintamente esos términos; pero ellos hacen referencia a nociones diferentes, por lo que es preciso darles su significación exacta. El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado debe o puede hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicios de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir***

para realizar una misma atribución. Será fácil apreciar la relación que guardan las atribuciones con las funciones legislativa, administrativa y judicial, estudiando el papel que juega cada una de las últimas en la realización de las primeras.

..... El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división de Poderes que es de donde aquélla deriva.

La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos. Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría: a) respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituidos en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes.

Cumpliendo con esas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco. Desde el segundo punto de vista, la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esa exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo Poder de funciones de naturaleza diferente”.

V.- LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

1.- NOCIONES PRELIMINARES.

En la antigüedad los monarcas (príncipes o reyes) poseían poder absoluto sobre su reino. Estado y gobernante se confundían en uno de origen divino, cuya

presencia abarcaba las artes, la religión, la ciencia, la educación y el derecho. Los actos de los gobernantes se tenían también por divinos, por lo que el gobernante era incapaz de hacer daño o equivocarse. La irresponsabilidad del Estado era indiscutible para esa época. La capacidad de responder del Estado por sus actos era inconcebible gracias a una cultura que así lo establecía. Los fundamentos sociológicos que imperaron en estas sociedades obligaban al individuo a considerar los actos de los gobernantes indubitadamente necesarios y de buenos fines.

Este pensamiento lo vemos en la actualidad en algunos países cuya forma de gobierno es monárquica; el Art. 63 de la Constitución de Bélgica establece: "La persona del Rey es inviolable, sus ministros son responsables". El Art. 29 de la Constitución de Grecia dice: "La persona del Rey es irresponsable e inviolable, sus ministros son responsables". El Art. 13 de la Constitución del Reino Unido de Dinamarca: "El rey es irresponsable su persona es sagrada". Los ministros son responsables de la conducta del gobierno; la reglamentación especial de su responsabilidad es determinada por una ley". Y el Art. 23 de la Constitución de Marruecos establece: "La persona del Rey es inviolable y sagrada"(17).

Como señala Loewestein (18) la estricta no intervención de los tribunales en la actividad del gobierno fue un principio constitucional de la Revolución Francesa. El artículo 13 de la ley 16/24 de agosto de 1790 establecía: "Las funciones judiciales son distintas y permanecen separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar, bajo ninguna circunstancia, las operaciones del cuerpo administrativo, ni citar a los administradores ante ellos por razones que tengan que ver con sus funciones".

Esta disposición se repitió en la Constitución de 1795 Art. 157. El principal contenido en estas disposiciones, continúa Loewestein, sobre la irresponsabilidad de la administración ante los tribunales, se extendió sobre toda Europa Continental y ha mostrado un extraordinario arraigue. En Austria ha regido un Decreto de Corte, emitido en la era del absolutismo imperial de 1806, que excluía la demanda ante los tribunales contra los funcionarios por acciones realizadas durante el desempeño de su cargo, hasta que en tiempo reciente fue introducida la responsabilidad general por el cargo en 1948.

Con el transcurso del tiempo el poder de estos monarcas o de la administración (absoluto y omnímodo) sufrió las consecuencias de nuevas concepciones socioculturales que le instauraron límites. Estos surgieron a partir de la desmistificación sobre el origen del poder y del reconocimiento de derechos individuales como la propiedad, la libertad, etc. Marcando, el punto de partida de gobernantes sujetos a normas que limitaran sus actos. El Estado, poder social supremo, se trifurcaba en la función ejecutiva, legislativa y judicial. El hito de esta constitución del poder social es la sujeción de los gobernantes a límites en el ejercicio de su cargo. Por lo tanto, el concepto de soberanía absoluta de los

gobernantes se ha dejado atrás. Estos son individuos que ostentan en determinado momento la representación de la voz popular y sus actos están sujetos a fiscalizaciones.

La responsabilidad del Estado es concepto antinómico a la idea de poder y soberanía absoluta de los gobernantes sobre los gobernados. La responsabilidad del Estado por el ejercicio de sus funciones es tema presente en la doctrina internacional. Es indudable que las primeras manifestaciones sobre el particular se hayan dado en el campo doctrinario y jurisprudencial, pero la contemplación constitucional de la responsabilidad directa del Estado representa, sin duda alguna, garantía fundamental del Estado de Derecho.

Manuel María Díez (19) al respecto opina: ***“ La teoría de la responsabilidad en el campo del Derecho Público tiene una gran importancia, desde que representa la posibilidad para el administrado de obtener reparación de los daños imputables al Estado. Es una pieza esencial del Estado de derecho y toda teoría de la responsabilidad refleja una cierta forma de civilización. Para que exista responsabilidad en el campo del Derecho público es necesario que se reúnan tres elementos: en primer lugar, un Daño, en segundo lugar la imputabilidad de este daño al Estado, en tercer lugar el daño puede ser producido por un hecho o acto lícito o ilícito, como vamos a ver más adelante. Como sabemos, el estado ejerce las tres Funciones clásicas: administrativa, legislativa y judicial; por consiguiente puede ser responsable en cualquiera de los tres supuestos, es decir cuando ejecuta funciones administrativas, cuando ejecuta funciones legislativas y cuando ejecuta funciones judiciales. Cuando el Estado ejecuta funciones administrativas se habla corrientemente de responsabilidad del Estado actuando en el ejercicio de funciones administrativas. Ello es así, porque únicamente el Estado tiene personalidad jurídica. La administración no la tiene. Es sólo, como dijimos, una de las funciones del Estado.*”**

D Se señalan tres clases de responsabilidad de la administración, atendiendo al origen de los daños. a) unas veces el daño ha sido producido por la ejecución de actos ilegales o porque el servicio público ha funcionado de modo irregular y anormal, es decir con impericia, error, negligencia o dolo de los funcionarios. b) otras veces el daño tiene su origen en la actividad administrativa ejercida legalmente para el funcionamiento regular y normal de los servicios públicos, sin acto ilícito de nadie. c) en otros supuestos el daño ha sido causado sin acto ilícito de los funcionarios, de un modo anormal, excepcional, sin que pueda decirse que la administración ha obrado ilegalmente pero sin que tampoco pueda afirmarse que se trata de un funcionamiento normal de los servicios públicos; así, si por causas desconocidas, se explota un polvorín y causa daños a terceros no podrá declararse la obligación de la administración pública de indemnizar, a título de actividad ilegal o por culpa de sus funcionarios, ya que era

perfectamente legal la existencia del polvorín y no se ha demostrado la culpa de nadie. Tampoco puede decirse que el servicio público ha funcionado de un modo normal, ya que no puede considerarse como normal la explosión de un polvorín y causar víctimas.

Se afirma que el problema del daño en la responsabilidad administrativa hace aparecer la cuestión de saber si éste provino de una irregularidad de la administración o si ésta también sería responsable aún en el supuesto que se demostrará que el daño causado es consecuencia de una actividad de la administración, culpable o no. Este es el famoso dilema que se encuentra en la teoría de la responsabilidad por culpa y la responsabilidad sin culpa, por riesgo.”

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

En nuestro país, en términos generales, nuestro régimen legal no acepta el principio de responsabilidad del Estado.

Dos ideas son totalmente contrarias y obstaculizan el fincamiento de responsabilidades del Estado:

a) La soberanía, concebida como un derecho de actuar sin más limitaciones que las impuestas por el propio Estado, aún cuando en su actuar se cause daño. Ya en la antigüedad existían dogmas que afirmaban “**el rey no puede cometer daño**”, o la que afirmaba “**lo propio de la soberanía es imponerse sin compensación**”. (20)

b) La de que el Estado actúa siempre dentro de los límites legales, no pudiendo considerarse ilícita su actividad, ni estimar que incurre en responsabilidad.

Cuando la actuación del Estado se desarrolla fuera de los límites legales debe, según esta idea, atribuirse la responsabilidad al funcionario o servidor público que, en el caso, rompió la relación orgánica que lo unía a la administración, implicando su responsabilidad personal, con exclusión de toda responsabilidad directa de la administración.

Al respecto Jorge Olivera Toro (21) opina: “**En México, sólo excepcionalmente y de manera expresa puede obtenerse indemnización del Estado por:**

- a) Expropiación por causa de interés público.**
- b) Daños causados por la Revolución.**
- c) Responsabilidad subsidiaria en los términos del artículo 1928 del Código Civil.”**

En esta última se estima que el Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones encomendadas. Esta responsabilidad sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario responsable carezca de bienes, o sean insuficientes para responder del daño causado a terceros.

Gabino Fraga comenta (22) : “esa responsabilidad subsidiaria parece no estar establecida más que para el caso de que exista culpa de parte del funcionario, puesto que el precepto de que venimos hablando, se encuentra dentro del capítulo del Código Civil relativo a las obligaciones que nacen de los actos ilícitos”.

La responsabilidad civil de la Administración tiene en nuestro Código Civil como fundamento la realización de un ilícito culposo, de tal suerte que tendría dos elementos:

1. Objetivo, integrado por un hecho dañoso y,
2. Subjetivo, constituido por un comportamiento culposo.

3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA REponsABILIDAD DEL ESTADO.

El concepto de Responsabilidad del Estado ha ido evolucionando desde la irresponsabilidad absoluta hasta la responsabilidad directa del Estado por la actuación estatal. Pasando por el criterio de responsabilidad parcial del Estado, que distinguía entre los actos de gestión y los actos de autoridad. Los primeros caerían en la esfera del derecho privado, pues las partes se presentarían con igualdad de derechos. Los actos de autoridad serían reglados por el derecho público, donde se haría patente la desigualdad de las partes. El Estado se responsabilizaría por los actos de gestión, no así por los actos de autoridad. Otra posición intermedia corresponde a la subsidiaria del Estado en responder por los actos de los funcionarios cuando éstos actúan infringiendo la ley en el ejercicio de sus funciones. Hoy día, según manifiesta Lowestein, entre todas las democracias constitucionales, Francia garantiza la mejor protección a sus ciudadanos contra actos administrativos ilegales. El Consejo de Estado Francés ha desarrollado un gran número de eficaces recursos contra medidas administrativas cuya legalidad es dudosa, y aún contra el abuso del poder discrecional administrativo.

La teoría más avanzada es aquella en que el Estado se responsabiliza por los daños que ocasionen sus agentes en el ejercicio de sus funciones. Una responsabilidad directa y plena del Estado por el perjuicio ocasionado. El concepto se extiende a los actos que realicen cualquiera de los tres órganos del gobierno. Así, responsabilidad directa del Estado por los actos de la administración, por sentencias judiciales y por actos legislativos.

Según la doctrina jurídica la responsabilidad del Estado nace de dos formas: a) contractual; b) extracontractual. Estos dos tipos de responsabilidad pueden regirse, a su vez, por el derecho público o el privado.

La responsabilidad extracontractual puede originarse por actos Ejecutivos, Legislativos o Judiciales. La actuación de cada uno de estos poderes debe siempre imputarse al Estado. Como su nombre lo indica la responsabilidad contractual, nace de actos jurídicos realizados en forma convenidas entre el Estado y un particular.

Marienhoff (23) dice que para que la responsabilidad del Estado se haga efectiva es necesaria la existencia de un daño o perjuicio que deba ser reparado (indemnizado o resarcido).

Por lo tanto, el perjuicio debe reunir las siguientes características.

- a) La existencia efectiva de un perjuicio;
- b) Debe existir una relación directa de causa-efecto;
- c) Los daños producidos deben ser jurídicamente imputables al Estado (los daños producidos por caso fortuito o fuerza mayor no generan responsabilidad estatal);
- d) Debe afectar un derecho subjetivo y no meros intereses (punto debatido por la doctrina administrativa);
- e) Se incluye para su reparación el daño moral o no patrimonial;
- f) El daño debe ser individualizado.

4. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHOS O ACTOS DE LA "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".

Como lo vimos anteriormente, una de las funciones más importantes del Estado es la función administrativa, misma que constituye la mayor fuente de casos de responsabilidad del Estado hacia los particulares. Por la orientación particular de esta investigación, es a la que se dará más importancia haciendo especial hincapié para su análisis, a la norma que regula objetiva y subjetivamente los aspectos de la responsabilidad del Estado en esta importante función.

Miguel S. Marienhoff (24) en relación a este tipo de responsabilidad del Estado opina: ***"De todos los tipos de responsabilidad en que puede incurrir el Estado con motivo del comportamiento de sus órganos esenciales, desde el punto de vista "cuantitativo" éste constituye el más importante, pues la***

Administración Pública es el órgano de gobierno que, por la índole de sus funciones y actividades, está más en contacto con los administrados, derivando de ello la posibilidad de que el roce de intereses, al causar “daño”, genere responsabilidad extracontractual del Estado hacia los administrados o particulares.

..... la actividad administrativa, contrariamente a lo que ocurre con la actividad legislativa y con la actividad judicial, es actividad “inmediata”; la realizan y llevan a cabo los propios órganos administrativo; en cambio, el legislador y el juez, por principio, no ejecutan por sí sus propias decisiones, sino que le requieren su cumplimiento a la Administración. Además, la actividad de la Administración es “práctica”. Finalmente, la actividad de la Administración es “permanente” o “continua”, en tanto que la legislación y la justicia son actividades intermitentes o discontinuas. Todas esas características de la actividad de la Administración Pública aumentan la posibilidad de que, su ejercicio, cause daños y que de ahí derive una responsabilidad hacia los particulares o administrados”.

Al hablar de la responsabilidad extracontractual del Estado por el hecho o actos de la Administración Pública, me refiero a la actividad administrativa del “Estado”, cualquiera sea el órgano de éste a través del cual se exteriorice tal actividad (Legislativo, Judicial o Ejecutivo); pues, en la presente obra, la noción de Administración corresponde al punto de vista material, objetivo o substancial, y no al criterio orgánico o subjetivo: de modo que no sólo puede haber “administración” en la actividad del órgano Ejecutivo, sino también en la de los órganos Legislativo y Judicial”.

Rafael Bielsa (25) sostiene que, si bien debía aceptarse la responsabilidad extracontractual del Estado en el campo del derecho público, ello sólo podía ser así en tanto una ley formal lo dispusiera.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO SEGUNDO

LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. EL SERVIDOR PÚBLICO.

El ejercicio del poder estatal reviste un acto singular, con características propias determinantes; de ahí que los individuos que participan en él, se distinguen de los otros miembros del grupo social; podemos señalar un sentido de responsabilidad, un hábito por las causas colectivas, y muchos rasgos más que se pueden enumerar. Al ser personas que en sus actividades utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que les son confiados para la consecución de los fines del Estado, los vuelven personas distintas.

Estas personas con signos distintivos de características propias, son definidos por las normas legales actuales como "servidores públicos".

Conviene aclarar que el término *servidor público* consignado en la nueva legislación sobre responsabilidades públicas ha tenido a lo largo del tiempo diversas acepciones, entre las que podemos citar las siguientes: funcionario público, empleado público, agente público, trabajador del Estado, trabajador público, etc.

Enrique Sayagués Laso (26) al respecto nos dice lo siguiente: ***"Las personas jurídica públicas actúan mediante voluntades humanas que se ponen a su servicio. El elemento humano es el nervio motor de dichos entes. En algunos casos el querer de esos seres humanos vale como expresión de voluntad de la persona pública; otras veces las personas físicas al servicio de ésta se limitan a realizar actividades materiales o técnicas, cuyas consecuencias se imputan a la misma, los primeros son los titulares de los órganos de la persona pública; los segundos no tienen esa calidad."***

Las distintas personas públicas estatales utilizan para el cumplimiento de sus fines un número elevadísimo de personas físicas. Ese conjunto de personas al servicio de las entidades estatales constituye el funcionariado público y su actividad se regula por normas y principios especiales

La actividad que realizan esas personas que integran el funcionariado público es muy variada. Ya vimos que unos actúan como titulares de los órganos y otros simplemente realizan tareas materiales, técnicas, etc.; pueden individualizarse los que ejercen funciones políticas y los que no tienen tales funciones; los hay con cargos permanentes, a término y también transitorios, retribuidos u honorarios; algunos ejercen funciones de autoridad pública y otros simplemente tareas de carácter industrial y

comercial; existen quienes están dedicados exclusivamente a la función pública y quienes simultáneamente trabajan en actividades particulares; etc.

Esa extrema variedad de situaciones ha hecho surgir el problema de si todas las personas que trabajan en las entidades estatales merecen el calificativo de funcionario público o si éste debe reservarse sólo para determinadas categorías de aquéllas.

En parte el problema es de mera terminología y mientras se reduce a eso tanto da usar el calificativo genérico de funcionario público o sustituir dicha expresión por la de agente público u otra cualquiera, estudiando luego separadamente las distintas categorías. Lo que interesa no es la denominación sino el régimen jurídico aplicable a ese personal. Pero en parte el problema es de fondo porque la expresión funcionario público aparece con frecuencia en derecho positivo y, por lo tanto, el concepto que se admita puede hacer variar el alcance de dichas normas”.

1.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Hecha la observación relativa al término servidor público y su acepción con otras denominaciones, podemos decir que no existe una idea uniforme de los autores acerca del concepto jurídico de funcionario público. No hay una definición única que conceptualice o defina al funcionario; depende en principio de la característica del propio Estado o del estatuto legal que regule la relación jurídica del funcionario con éste.

Para poder estar en condiciones de entender este término es necesario hacer un recorrido por las distintas escuelas o corrientes del pensamiento doctrinal sobre el tema.

Empezaré por la llamada DOCTRINA FRANCESA:

Teoría de Duguit. (27) “.....Agente público es toda persona que participa de una manera permanente, temporaria o accidental en la actividad pública sin tener el carácter de gobernante directo o representante. Nada importa el modo de participación en la actividad pública, bien sea por actos jurídicos o por simples operaciones materiales”.

Este autor clasifica a los agentes públicos en dos categorías: *Agentes funcionarios y agentes empleados.*

Duguit (28) los define de la siguiente manera: **“El agente funcionario participa de una manera permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público, sea éste descentralizado, centralizado o concedido. El**

agente empleado es el que participa de una manera momentánea y accidental en el funcionamiento de un servicio público”.

Teoría de Jéze (29). Los define y clasifica de la siguiente manera: **“Todos los individuos que prestan su actividad personal para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos no son agentes del servicio público. Es preciso establecer distinciones a efecto de clasificarlos en gobernantes, auxiliares, requisados y agentes del servicio público o funcionarios públicos.**

a) Los gobernantes. Los gobernantes determinan cuales son las necesidades que habrán de satisfacerse por el procedimiento del servicio público y como funcionará este último.

b) Los auxiliares.- Son los individuos que prestan temporaria, excepcional y ocasionalmente su actividad personal para asegurar el funcionamiento de un servicio público. No forman parte de los cuadros permanentes de la administración pública, y están sujetos al régimen jurídico de la locación de servicios, del derecho privado o del derecho público.

c) Los requisados.- La situación jurídica del requisado se distingue fácilmente de la del auxiliar y de la gente del servicio público. La prestación de su actividad personal en el funcionamiento del servicio público no es voluntaria, sino que es impuesta por la ley.

d) Los agentes del servicio público o funcionarios públicos. Son los individuos investidos, aunque sea temporariamente, de un empleo permanente, normal, para colaborar en el funcionamiento de un servicio público”.

Teoría de Berthélemy (30). Opina que **“es imposible encontrar un signo característico para definir la función pública”** pero estima que **“puede considerarse por la naturaleza de los actos que la administración realiza”.** Este autor clasifica a los funcionarios **“como funcionarios de autoridad y funcionarios de gestión”.** Dice que **“en los primeros no existe vínculo con el Estado; en los segundos, existe un vínculo contractual de derecho privado”.** Por supuesto que junto a la mayoría de los autores de la materia, considero errónea esta teoría ya que no es posible aseverar la falta de relación jurídica en el primer caso, y menos la regulación del derecho privado en el segundo. Sólo es posible entender esta idea en función de la tesis propia de la escuela francesa, la cual propugnaba por un Estado cuyo único propósito fuese la prestación de servicios públicos.

Teoría de Hauriou (31). Este autor considera como funcionarios a todos los que, **“.....en virtud de un nombramiento de la autoridad pública, bajo el nombre de funcionarios, empleados, agentes y subagentes, pertenecen a los cuadros permanentes de la administración pública.”**

Este autor opina que todos los funcionarios, cualquiera que sea su situación en la escala jerárquica, participan del poder público; desde las autoridades administrativas que, por delegación o institución, tienen la potestad de decisión, hasta los más subalternos agentes de ejecución, y aún los agentes de preparación o empleados de oficina (32).

En esta idea no se establece distinción alguna entre funcionarios y empleados. Cualquiera que sea la posición jerárquica que éstos ocupen en la administración pública tienen la condición jurídica de funcionarios.

Se continúa con el análisis de la DOCTRINA ALEMANA.

Teoría de Laband (33). Este autor opina **“ debe denominarse funcionario del Estado el que realiza una función del Estado.”**

Observa Laband que la condición jurídica de funcionario no se modifica, en los casos en que por disponibilidad, suspensión del empleo o licencia, la función no se realiza. Comenta que es posible que un individuo sea nombrado funcionario y que la función que le es atribuida quede reservada. Opina que además, pueden existir funcionarios sin funciones. (34)

Teoría de Mayer (35). Al respecto este tratadista Alemán comenta: **“ la obligación de servicio del Estado es una obligación de derecho público, en virtud de la cual una persona está sujeta a prestar al Estado con personal consagración, una cierta especie de actividad.”**

Según Mayer, la obligación de servir presenta un lado exterior, por medio del cual el Estado actúa en relación a los terceros por intermedio del servidor o funcionario público.

En esta teoría, el lado exterior del empleo, el poder de representar al Estado en un círculo determinado de negocios se denomina *función pública*. Sigue diciendo Mayer que si el empleo tiene por objeto cumplir actos jurídicos de derecho público, la función está revestida de poder público y sirve para constituir la autoridad. (36)

En esta teoría en examen se afirma: **“ la obligación de servir es la condición de la función, a su vez, la función reacciona sobre la obligación de servir al Estado; esta última obligación siendo siempre creada en vista de una función de carácter determinado, es de esta función que dependen las**

calidades personales requeridas para entrar en servicio: y es de ella que depende el contenido de la obligación”.

Mayer analiza en esta teoría las denominadas funciones honorarias, y comenta que quienes las aceptan están sujetos a los deberes correspondientes a esas funciones.

Analizaré enseguida los puntos de vista de la DOCTRINA ITALIANA.

Teoría de D'Alessio. (37) Opina que: **“El Estado y las personas jurídico-públicas no pueden querer y obrar si no por medio de personas físicas”**. Continúa manifestando este autor, que no se puede hablar de una voluntad o de una acción del Estado sino refiriéndose a la voluntad y a la acción de los individuos que se personalizan en sus órganos. Habla de los *oficios públicos* como una forma de actuación de las personas encargadas de los servicios públicos y define el oficio público como: **“ un servicio público desempeñado por una o más personas”**. Continúa diciendo que el servicio público constituye el elemento objetivo; la persona al cual se confía el elemento subjetivo.

Teoría de Raggi. (38). Para este autor existe una distinción importante que corresponde a una terminología especial con respecto a las personas que denomina funcionarios públicos y oficiales públicos. Se pregunta ¿por qué unos son denominados funcionarios públicos y otros oficiales públicos?. Y se responde eso depende de sus funciones. Entiende por: **“funcionarios públicos todas las personas físicas que obran para el Estado en un servicio público.**

La noción de oficial público es diferente, por ser más específica, a la de funcionario público. El oficial público es el funcionario que concurre a formar la voluntad del Estado y de los otros entes públicos, ejercitando el poder de imperio relativo, tanto en la determinación cuanto en la declaración y actuación de la voluntad”. (39).

En esta teoría se distingue además el funcionario público y el oficial público del empleado público. Precisa Raggi (40). **“los empleados públicos son aquellos que se ponen a disposición del Estado o de otros entes públicos para prestar profesionalmente, mediante el correspondiente estipendio, sus servicios al Estado o a los entes públicos”**.

Teoría de Vitta (41). **“El Estado y los demás entes públicos constituyen los oficios públicos, en los cuales está distribuida la actividad destinada a satisfacer los fines que aquéllos se proponen, y como titulares de tales oficios se hayan los funcionarios, esto es, individuos, sea aisladamente o reunidos en colegio, quienes cumplen aquellas operaciones que concurren a la consecución de esos mismos fines”**.

Este autor clasifica los oficios públicos según las operaciones a que están destinados en: oficios públicos principales y oficios públicos auxiliares. (42)

Según Vitta debe entenderse como funcionario público a la persona física asignada a un oficio público cuyas atribuciones son de orden intelectual, debiendo reservarse la denominación del personal adscrito al servicio o personal subalterno, cuando las atribuciones son simplemente de orden manual, esto es, cuando consiste en actividades meramente materiales. (42)

Se analizará brevemente la DOCTRINA ARGENTINA.

Para Bielsa, funcionario público es el que, en virtud de designación especial y legal (ya por decreto ejecutivo, ya por elección), y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una determinada esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social. (43)

Para Benjamín Villegas Basavilbaso, funcionario público es la persona física que manifiesta la voluntad del órgano-institución; si el órgano-institución es administrativo, su titular es funcionario público administrativo, y así sucesivamente sucede en el órgano legislativo y judicial. (44)

En conclusión, este autor opina que funcionario público es la persona física que actúa en nombre de la persona jurídico-pública y cuya actividad tiene por límites los fijados por el ordenamiento jurídico al órgano institución. (45).

En México, Gabino Fraga (46) al hablar de los Titulares de los Órganos de la Administración nos dice que la terminología legal usa las expresiones de altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Respecto a los primeros se remite a lo dispuesto por el anterior Capítulo Cuarto Constitucional, y a la antigua Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación para distinguir a los segundos.

En relación con los funcionarios y empleados públicos comenta que es una cuestión difícil de distinguir ya que los criterios doctrinales son muy variados; aceptando que sólo el criterio expuesto por Bielsa contiene las características para distinguir entre funcionarios y empleado público.

El jurista uruguayo Enrique Sayagués Laso (47) opina respecto al concepto de funcionario público lo siguiente: ***“Examinando la cuestión en el plano estrictamente doctrinario, parece preferible y más exacto un concepto amplio de funcionario público, comprensivo de todos los individuos que actúan en las entidades estatales.*”**

Se justifica sobradamente ese criterio ya que por el solo hecho de incorporarse a una entidad estatal, las personas que actúan para la misma quedan investidas con un régimen jurídico que presenta muchos caracteres comunes. Surge así, naturalmente, el concepto amplio de funcionario público.

..... Es cierto que no todas las personas que entran en el concepto amplio de funcionario público están sometidas a un mismo régimen jurídico. Pueden individualizarse muchas categorías de funcionarios. Así, hay funcionarios gobernantes y no gobernantes; permanentes, a término y temporarios; judiciales y administrativos, y entre éstos, civiles, policiales, militares, etc.; hay quienes hacen de la función pública su carrera profesional y quienes la ejercen accidentalmente etc. Pero cualesquiera sean las diferencias entre unos y otros, todos son funcionarios públicos.

.....Consideramos funcionario público a todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal.

Este concepto tiene tres elementos esenciales:

a) Ejercicio de funciones públicas, cualesquiera sean. Es indiferente su naturaleza. Son igualmente funcionarios los que ejercen funciones administrativas, como los que tienen a su cargo funciones legislativas o jurisdiccionales; los agentes políticos, como los que no lo son; los funcionarios llamados de carrera y los que ejercen funciones con carácter transitorio o accidental; los que actúan mediante retribución o los meramente honorarios; etc.

b) La actividad debe prestarse en entidades estatales, es decir, incorporados a ellas, constituyendo uno de sus elementos integrantes. Esa incorporación tiene lugar por los distintos procedimientos que el derecho prevé: Designación, elección, etc. No interesa que la incorporación sea voluntaria o forzada. Corrientemente ocurre lo primero; pero en cierto casos como en el servicio militar obligatorio pasa lo segundo.

c) La prestación debe realizarse en una entidad estatal, cualquiera que sea ésta: estado, provincias, municipios, entes descentralizados, etc. Por consiguiente, no son funcionarios públicos los empleados de las empresas concesionarias de servicios públicos, ni los que trabajan en personas públicas no estatales”.

2.- IMPORTANCIA Y DIGNIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO.

El funcionario público tiene bajo su responsabilidad una misión de gran relevancia para la consecución del bien público. Contrario a lo que usualmente se opina, el funcionario público cumple un papel social de indiscutible trasfondo ético; sin su participación no es posible concretar en la práctica las políticas públicas orientadas a amparar los derechos de los diferentes sectores de la sociedad. Su valor ético se expresa en la acción de servicio eficiente y equitativo que debe brindar a los ciudadanos, independientemente de las razones ideológicas, económicas, religiosas y culturales. Esta dimensión ética es también la base de su autoestima, en la medida que le confiere dignidad y un sentido altruista de la vida; no olvidemos que: **Bello es hacer el bien a uno solo, pero más bello aún es hacerlo a las ciudades** (Aristóteles, Política).

La grandeza y dignidad moral del funcionario público radica precisamente en esa noble misión de poner sus facultades al servicio, no de esta o aquella persona, sino de la comunidad nacional. Su misión social puede resumirse en los siguientes aportes:

- Es una persona investida de autoridad para servir a otros
- Es el representante de la Administración ante la sociedad de la que depende
- Tiene un papel determinante en el logro del bien público
- Sin su trabajo muchos ciudadanos estarían desprovistos de servicios que no pueden pagar a las empresas del sector privado.

El fundamento ético de la labor del funcionario público ha sido debidamente tutelado por nuestra Constitución Política y las normas del Derecho Administrativo, las cuales definen claramente sus límites y sus potestades.

En resumen, sin importar su cargo o su rango jerárquico, el funcionario público vale por lo que es: un depositario de la autoridad conferida por ley para velar por los intereses de la sociedad que le dio la oportunidad de servirle.

3.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Las relaciones laborales que surgen entre los Poderes Públicos, y sus funcionarios, sus empleados de confianza o sus trabajadores de base es diferente en varios sentidos, a las relaciones laborales entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, etc. y sus patrones. Las primeras se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría del Apartado B) del Artículo 123 de la Constitución Federal, mientras que las segundas se rigen por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria

del Apartado A). Aquí conviene advertir que las relaciones laborales de los órganos administrativos descentralizados se rigen por el Apartado A) del propio ordenamiento constitucional, así mismo, los trabajadores de confianza del Estado están exceptuados de las prerrogativas de la ley de la materia.

Sergio Monserrit Ortiz Soltero (48) explica la diferencia de esta relación en los siguientes términos: **“Aquellas tienen como fin último la satisfacción de los intereses colectivos, éstas persiguen fines personales y particulares y en muchos casos, de carácter económico. Aquellas están sujetas a un contrato que perfeccionan las partes y que formulan de acuerdo con su conveniencia, en éstas no hay celebración contractual y los derechos y obligaciones de las partes están contenidas, previamente en leyes de carácter general. En aquellas, las voluntades que concurren a la celebración del acto pactan sus términos y condiciones y es fácilmente identificable la génesis de la relación laboral, en ésta, no hay contrato, sino un nombramiento, que puede tener su origen en la voluntad popular, o en otras palabras, en varias voluntades; o en su defecto, en una sola, que es la que designa en forma individual al servidor público”.**

Determinar la naturaleza jurídica de la relación laboral que surge entre los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector gubernamental ha sido tema de amplia controversia doctrinal, argumentando los tratadistas diversos puntos de vista, que consideramos necesario resumir en lo expuesto por el maestro Gabino Fraga (49), que la explica de la forma siguiente:

- **“Acto Unilateral del Estado. Una obligación imperativa que impone el Estado, y que no requiere el consentimiento del particular. Es contraria a la libertad del hombre y solamente se admite de manera excepcional.....**
- **Acto Contractual. Considera que éste nace de un contrato administrativo desde el momento que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración que sí lo están, sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los puedan modificar en la misma forma durante la prestación del servicio.....**
- **Acto Condición. Es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son la de estar formada por la concurrencia de**

las voluntades del Estado que nombra y por el particular que acepta el nombramiento y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es no el de fijar los derechos y obligaciones del estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación, a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio), de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público. Ese acto diverso condiciona la aplicación del estado legal y no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste, en cualquier momento, sin necesidad del consentimiento del empleado.....”

Es importante destacar que independientemente de la condición que guarde el servidor público en la estructura orgánica, desde aquel que ocupa el puesto de menor jerarquía en las escalas inferiores, hasta el Titular del Ejecutivo Federal, es indispensable que cuente con *nombramiento*. El nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las normas o disposiciones legales que determinen su actuación, respondiendo legalmente en caso de incumplimiento.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 15 dispone que el nombramiento debe contener:

- ❖ Nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio del servidor público;
- ❖ La determinación precisa de los servicios que debe brindar;
- ❖ El carácter del nombramiento. Si es definitivo, interino, provisional o por tiempo fijo o por obra determinada;
- ❖ La duración de la jornada de trabajo;
- ❖ El sueldo y demás prestaciones que deberá percibir el trabajador;
- ❖ El lugar en que prestará sus servicios.

El nombramiento al ser aceptado por el servidor público, obliga a éste a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a responder por las consecuencias conforme a la ley por el mal uso del cargo. Se presupone el buen uso y la buena fe como requisito *sine qua non* al aceptar el nombramiento que circunscriba su actuación dentro de los órganos de gobierno. Así mismo su expedición formaliza la relación jurídica laboral del servidor público con el Estado.

3.1 LA INCORPORACIÓN AL SERVICIO PÚBLICO DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Al otorgar el cargo a una persona mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según sea el caso, coloca a dicha persona en una situación especial respecto del Estado, creando la llamada, por la doctrina, "relación de servicios". Esto, y aunado a la asunción de funciones, crean el acto de voluntad que implica la aceptación del puesto, cargo o comisión.

En razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente protesta y toma de posesión, la persona queda incorporada al órgano público como parte de él y, por lo tanto, sujeto a las obligaciones y derechos que integran su estatus, porque al actuar, como parte del órgano, estará expresando la voluntad del poder público, independientemente del grado en que participe en el mismo.

La situación de los servidores públicos, como parte subjetiva del órgano, ha generado gran número de controversias, en especial en lo relativo a su incorporación y la naturaleza de su relación con el Estado, ya que el ingreso al ejercicio de las funciones públicas se producen por la designación que se realiza de muy diversas formas, y mediante diferentes procedimientos, tomando en cuenta el tipo de trabajo, el nivel en que se desempeña, y el órgano al cual se integre (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Por su parte, el nombramiento es el procedimiento que nuestro sistema presidencialista utiliza para la designación de servidores públicos, para el ejercicio de la función de la Administración Pública Centralizada. Lo anterior es la expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores. Este acto puede ser libre o sujeto a la aprobación de otro órgano. Conforme a la fracción II del artículo 89 constitucional, el Jefe del Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la propia Constitución o en las Leyes; y de acuerdo con la fracción tercera del mismo artículo, el nombramiento de diplomáticos y cónsules requiere la aprobación del senado.

Consideramos excesiva la disposición constitucional que faculta al Presidente de la República a nombrar a todos los empleados de la Unión, con las excepciones que procedan. Urge una reforma que precise que la facultad del Ejecutivo Federal se concrete a poder nombrar a los servidores públicos de la Administración Pública Federal (Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada).

Al respecto Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez (50) comenta: "**Conforme al principio de la División de Poderes, resulta inaceptable que el Presidente de la República nombre a <<todos los empleados de la unión>>, puesto que en todo caso, él es solamente jefe del Poder Ejecutivo, así que a él le debe**

corresponder el nombramiento de los empleados de la Administración Pública Federal, y sólo por excepción la participación en la nominación de empleados de otro poder.

Por lo anterior, tenemos que los empleados de la Administración Pública Federal Centralizada pueden ser nombrados por el Presidente de la República, como jefe del Ejecutivo, aunque en la práctica se ha establecido que sólo nombre a sus colaboradores cercanos y deje a éstos el nombramiento de sus subordinados, de tal forma que los titulares de las dependencias y entidades tengan el ejercicio de esta facultad en sus ámbitos de competencia.

En la Administración Paraestatal también se da este efecto en cascada, a partir de la designación del director general de cada entidad pública, a cargo del Presidente de la República, en los términos de los artículos 21, 34 y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En el caso de incorporación mediante los contratos, estos pueden ser de prestación de servicios, de carácter civil, y contratos administrativos, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.....

.....Un aspecto diferente se presenta en el caso del personal que bajo la denominación de <<contrato de honorarios>> ingresa al servicio del Estado, ya que no obstante que su investidura se produce por la celebración de un contrato civil, su existencia está prevista por normas administrativas como el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en sus artículos 51 y 52 señala la erogación de gasto público por concepto de contratos de honorarios que celebren las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”.

3.2. LA CALIDAD DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Las diversas actividades que en la actualidad realizan los diferentes órganos del Estado para la realización de sus cometidos, pone de manifiesto el gran número de personas que necesita, tanto en la Administración Pública, como en los órganos de los poderes Legislativo y Judicial.

Rafael Entrena Cuesta (51) tratadista español nos dice: **“Desde el punto de vista cuantitativo lo primero que sorprende al acercarse a la administración moderna es el impresionante número de quienes se hayan a su servicio, o que, a no ser característico de un país o grupo de países determinado, sino rasgo común de los más diversos de entre ellos, ha determinado que constituya una expresión generalmente aceptada la de calificar al Estado de nuestros días como Estado burocrático.”**

Del conjunto de personas que el Estado emplea se ha querido agrupar aquellas que por sus características comunes se encuentran sujetas a un régimen especial de empleados o funcionarios, excluyendo a quienes en forma eventual o accidental le prestan servicios en periodos electorales, censales, o en cumplimiento de mandatos legales impuestos en ejercicio del poder de imperio como obligaciones públicas, verbigracia el caso del servicio militar.

Podemos concluir que la calidad de trabajador al servicio del Estado comprende cuatro notas características: su incorporación, la regularidad de la relación jurídica, su retribución y el sometimiento al derecho administrativo, de las cuales se hará un breve comentario.

Se entiende por *incorporación* el acto mediante el cual la persona física es asimilada al órgano público. Con este acto el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que llegare a realizar le son atribuidos al Estado.

Generalmente la doctrina denomina a este acto *investidura*, que suponemos se denomina así por el otorgamiento de una envoltura especial a favor de una persona, a fin de que pueda ejercer las facultades inherentes a las atribuciones legales conferidas al órgano.

En este acto debemos distinguir dos fases: la designación y la toma de posición.

Respecto a *la regularidad de la relación jurídica* debemos considerar que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como su ocupación habitual, por lo que se excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales o por obra o servicios limitados en el tiempo. ®

Con relación a *la retribución* es el pago que recibe la persona por su desempeño en la función pública, identificada como servidor público y dicha retribución debe estar incluida en el Presupuesto de Egresos.

Analizando el último de los conceptos referente al *sometimiento al derecho administrativo*, éste se da independientemente de la regulación laboral y de las condiciones particulares de trabajo que la persona física ingresada a la función pública tenga. Podemos decir entonces que las normas de carácter administrativo que definen el funcionamiento del órgano, le son aplicables en todo momento al servidor público en todos sus actos de carácter oficial.

3.3. DIFERENTES REGÍMENES JURÍDICOS.

La situación jurídica del elemento subjetivo (servidor público) del órgano público se encuentra delimitada a partir de los preceptos constitucionales y legales, mismos que en temas posteriores analizaremos en concreto. Sin embargo, en cuanto a la situación jurídica de la relación laboral de los mismos consideramos lo siguiente:

Como ya lo hemos explicado con anterioridad, nuestra Carta Magna utiliza indistintamente los términos *empleados, funcionarios, trabajadores y servidores públicos*, creando una aparente idea de que la relación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado se encuentra establecida en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución. Para precisar este concepto haremos la distinción entre las diversas normas que regulan a los trabajadores burocráticos:

a) Los regulados por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.

b) Los regulados por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dentro del segundo apartado debemos excluir a los trabajadores que en los términos del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no quedan comprendidos en el régimen que ella establece, por lo que será necesario ampliar la clasificación.

c) Los empleados de confianza, que sólo se encuentran regulados por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, sin ningún otro ordenamiento secundario que los comprenda.

d) Los miembros del Ejército y Armada Nacionales, cuya situación se prevé en la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123, con un régimen regulado por las leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y Orgánica de la Armada de México.

e) Los miembros del Servicio Exterior Mexicano, en los términos de la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

f) Los que ejercen funciones de seguridad pública, que están sujetos a sus propios reglamentos, y excluidos del régimen general.

g) Los empleados sujetos a contrato civil o régimen por honorarios, que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo a la legislación civil.

h) Finalmente, los empleados de las entidades bancarias que sean parte de la Administración Pública Federal, en los términos de la fracción XIII bis del apartado "B" del artículo 123 y su ley reglamentaria.

Por lo tanto, para determinar la naturaleza jurídica de la relación que une al trabajador al servicio del Estado con éste implica hacer una completa diferenciación de todos los tipos de trabajadores, considerando como tales a las personas incorporadas al servicio del Estado.

Otto Mayer (52) expresa ***"La naturaleza jurídica del acto por el cual se efectúa la incorporación al servicio del Estado ha sido objeto, en el curso de la historia, de diferentes apreciaciones. Al principio y antes de la separación del derecho civil y del derecho público, se consideraba a dicho acto como un contrato ordinario del derecho civil"***.

Ya con anterioridad, en el análisis que hicimos en esta tesis, encontramos que Gabino Fraga denominó la naturaleza jurídica de esta relación como un acto-condición.

Miguel Acosta Romero (53) en el mismo sentido se manifiesta de la siguiente manera: ***"Resumiendo, nuestro criterio sobre la naturaleza jurídica del nombramiento, acto por el cual nace la relación entre el Estado y sus servidores, es un acto materialmente administrativo que permite la aplicación de las leyes conducentes al personal, y en el cual concurren las voluntades del Estado y del trabajador"***.

4.- RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos según lo establezcan las leyes.

En virtud de los enormes recursos económicos que han manejado las sociedades políticas en todos los tiempos, así como por el poder con que han contado, ha existido la tendencia en algunos gobernantes de utilizar en su beneficio particular esos recursos y ese poder.

Dennis F. Thompson (54) opina lo siguiente: ***"Los funcionarios cometen inmoralidades por codicia, deseo de poder o lealtad a su familia y amigos. Pero hay una suerte de inmoralidad propia de la función pública que paradójicamente muestra una apariencia más noble, pues no se le comete para satisfacer objetivos personales sino en la búsqueda del bien común. El problema de "las manos sucias" incumbe al político que infringe los principios morales en nombre del interés público"***.

A continuación se analizarán los antecedentes históricos en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Suelen estudiarse antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia desde el derecho romano hasta los sistemas jurídicos que le siguieron en el continente europeo; también se citan por algunos tratadistas disposiciones relativas a esta materia en el derecho náhuatl. En México durante la época colonial hay una continua preocupación por la misma cuestión, regulando este problema a través de las normas relativas al juicio de residencia.

Este juicio experimentó una constante evolución, ya que a lo largo del tiempo en que existió tuvo variadas modalidades. Su finalidad, consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiere terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o la misma corona.

En el México independiente se empieza a gestar un sistema de responsabilidades que recogía y rebasaba al juicio de residencia.

Las constituciones políticas del Siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los funcionarios públicos, de manera no muy sistemática, pero es claro que el tema preocupaba a la sociedad mexicana.

El constituyente de 1916- 1917 dedica el Título Cuarto de la Carta Magna a "las responsabilidades de los funcionarios públicos". En 1940 se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por una ley publicada en diciembre de 1979, la que a su vez es suplida por la ley de 1982, denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a partir del 12 de marzo de 2002, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.2. BASES LEGALES.

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron las reformas del Título Cuarto de la Constitución Federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Tal reforma estableció el actual sistema que regula a través de los artículos 108 a 114 lo relativo a este tema, cuyo contenido será el objeto de análisis del presente punto.

Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular a los

integrantes de los poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier tipo en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus facultades. Quedan comprendidos en este supuesto los funcionarios y empleados de los entes públicos ahora calificados como autónomos (Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Instituto Federal Electoral).

También los Gobernadores de las Entidades Federativas, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Estatales, serán responsables por las violaciones a la Constitución y las leyes federales, así como por el incorrecto manejo de los recursos de la Federación.

Las Constituciones de los Estados para efectos de responsabilidades, indicarán el carácter de los servidores públicos sujetos a responsabilidad que desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

La Federación y los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las disposiciones jurídicas complementarias para sancionar a aquellos que teniendo ese carácter incurran en responsabilidades de cualquier tipo.

4.3. CLASES DE RESPONSABILIDADES PUBLICAS.

A fin de señalar las clases de responsabilidades públicas previstas en la Constitución y reguladas por la ley reglamentaria en comento, se analizarán cada una de éstas:

4.3.1. RESPONSABILIDAD PENAL.

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local, en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones en el desempeño de su cargo, puesto o comisión.

Según la Constitución General de la República, el Presidente, durante el tiempo que dure en su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria y aquellos que sean considerados graves en el orden común; el dispositivo constitucional no aclara que delitos estima graves. En su caso, la acusación se hará ante la Cámara de Senadores, la que resolverá al respecto. El código penal de aplicación federal establece como delitos graves: homicidio con agravantes, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías generales de comunicación, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción de menores, lenocinio, falsificación

de moneda, salteador de caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, tráfico de indocumentados, posición o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal.

Fuera del caso del Presidente de la República, ante la comisión de delitos por parte de cualquier otro servidor público, se actuará conforme disponga el código penal o la ley que tipifique el acto u omisión, aunque en los casos de servidores públicos con fuero constitucional, se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no actuar contra dicho funcionario.

Si la resolución de la Cámara es negativa se suspenderá todo procedimiento, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito reanude su curso cuando el inculpado haya concluido su cargo o empleo, pues la misma no juzga los fundamentos de la acusación.

Las declaraciones y resoluciones que en este caso emitan las Cámaras de Diputados y Senadores no admiten recurso alguno.

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, tipifica los siguientes delitos que pueden cometer los servidores públicos en el desempeño de su encargo oficial: *ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación y ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, los cometidos contra la administración de justicia y el ejercicio indebido del propio derecho.*

En puntos posteriores se analizará concretamente el procedimiento seguido por ambas cámaras en el caso de responsabilidad penal y política en que puedan incurrir los servidores públicos.

El propio código tipifica también como delitos cometidos por los agentes del poder público los siguientes: *Violación de inmunidad y neutralidad, violación de correspondencia, ultraje a las insignias nacionales, revelación de secretos, falsificación de documentos, variación del nombre o del domicilio, uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados, jerarquías, divisas, insignias y siglas; contra el consumo y la riqueza nacional, violación de garantías constitucionales y fraude.*

Desde luego, el servidor público puede llegar a cometer cualquier delito federal o del fuero común, siendo responsable conforme a las leyes relativas.

4.3.2 RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil se da por causar a una persona daños o perjuicios, valuables monetariamente.

Cuando se trata de demandas de carácter civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia, llamada ésta también desafuero.

La responsabilidad civil tiene su fundamento en los arts. 1910 y 1928 del código de esa materia, que establecen lo siguiente:

- a) El que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro está obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, y
- b) El Estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; tal responsabilidad es solidaria en ilícitos dolosos y subsidiaria en otros casos, y solamente se hará efectiva contra el Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con qué responder del daño y perjuicio causados.

4.3.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Conforme a la actual legislación se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

A partir de esos principios, condensados en legalidad y eficiencia, que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1982), cuya aplicación corresponde básicamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; en esa ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado, para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley como infracciones.

La Constitución Política Federal señala que las sanciones, además de las indicadas en las leyes serán: *suspensión, destitución, inhabilitación y multa*; las multas habrán de establecerse conforme al beneficio económico logrado por el responsable y con los daños y perjuicios causados por su conducta u omisión; en todo caso, no podrán ir más allá de tres veces el beneficio logrado o de los daños y perjuicios originados.

El constituyente dejó al texto legal señalar los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, en las cuales deberán tenerse en consideración la índole y las consecuencias de la infracción; cuando tales infracciones se estimaran graves, el plazo para prescribir no será menor de tres años.

Las sanciones por infracciones administrativas, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son: *apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública*. Las sanciones se graduarán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deban valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales.

En el mecanismo de control de la Administración Pública Federal, aparte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, desempeñan un papel importante las Contralorías Internas ahora llamadas Órganos de Control Interno; en cada Dependencia y Entidad hay una de estas unidades, las que pertenecen a la citada Secretaría.

Es de señalada importancia y actualidad la creación, por la ley vigente, del registro patrimonial de los servidores públicos; así se capta la información acerca de los bienes de los trabajadores del Estado, que sirve de base para realizar la detección de posibles ilícitos. La información debe proporcionarse al inicio y la terminación de la relación laboral y durante cada año en que ésta dure; esa obligación corresponde a todo servidor público a partir de jefe de departamento o su equivalente, hasta el Presidente de la República.

Una vez detectada la irregularidad en las tareas de un servidor público, la Secretaría procederá a sancionar el acto o la omisión, o a hacer la denuncia correspondiente, si el ilícito no es de su incumbencia. Las decisiones de esa Dependencia pueden ser impugnadas mediante recursos administrativo, o del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.3.4 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Dentro del texto constitucional, la responsabilidad más elaborada es la de índole política; al respecto se establece:

Se impondrá, mediante Juicio Político, destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole, a los servidores públicos que se indican en el siguiente párrafo; cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

Pueden ser sometidos a Juicio Político los Senadores y Diputados Federales, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los integrantes de los Consejos de la Judicatura, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los

Magistrados y Jueces del Fuero Común en el Distrito Federal, los Titulares de Organismos Descentralizados, de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y de Fideicomisos Públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Estatales podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones a la Constitución y las leyes federales, pero en este caso la resolución será declarativa y se notificará a la Legislatura Local para que en ejercicio de su competencia proceda conforme a derecho.

Está garantizada por la Carta Magna la improcedencia del Juicio Político por la simple expresión de ideas.

Como se aprecia, la Constitución es extensa en lo que se refiere a reglas en materia de responsabilidad política, mismas que analizaremos a partir del capítulo siguiente.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS TEXTUAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DEL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL (ARTS. 108-114)

Objeto

De acuerdo con el artículo 1° de la ley en cita, dicho ordenamiento tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

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

Al efecto, los sujetos a quienes puede aplicarse esta Ley, son 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.

Dichos párrafos del precepto constitucional aludido, destacan a los demás servidores públicos representantes de Elección Popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Autoridades competentes.

El diverso 3 de la ley que se comenta, precisa cuales son las autoridades que serán las competentes para efectuar su debida aplicación, siendo éstas:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III. Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, (La nueva Ley incorpora al Tribunal Agrario) en los términos de la legislación respectiva;
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia

Sujetos.

En los términos del primer párrafo del artículo 110 de nuestra Carta Magna, son sujetos de Juicio Político los servidores públicos que en él se mencionan; dichos servidores son:

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

Por su parte, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Causas de Juicio Político.

Al respecto, la procedencia del Juicio Político se da cuando los actos u omisiones de los servidores públicos precitados, redunden en perjuicios fundamentales y de su buen despacho. Sobre el particular, el artículo 7° prescribe que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

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

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

Sanciones.

Ahora bien, en el evento de que la resolución que se dicte en el juicio político sea condenatoria, se procederá a sancionar al servidor público con destitución, pudiendo también consecuentemente imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un período de uno hasta veinte años.

Procedimiento en el Juicio Político.

Sobre este particular, el inicio del trámite procesal para instrumentar el Juicio Político, de manera sucinta, consiste en efectuar la presentación de una denuncia por escrito formulada por cualquier ciudadano contra un servidor público; dicha denuncia deberá presentarse ante la Cámara de Diputados con motivo de diversas conductas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5° de la ley que se analiza; por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales, Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales,

sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a la constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

La denuncia de mérito, deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la probable responsabilidad del denunciado.

En el supuesto de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Es importante destacar que el Juicio Político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones; igualmente, las sanciones que se dicten deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Órganos encargados de sustanciar el Juicio Político.

Los órganos encargados de sustanciar el Juicio Político son la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

A la primera de ellas le compete erigirse como instancia instructora y acusadora, a través de las comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada comisión, integren la subcomisión de Examen Previo de denuncias de Juicios Políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el capítulo II de la ley que se comenta.

Procedimiento para la Declaración de Procedencia.

Sobre este tema, cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en materia de Juicio Político ante la Cámara de Diputados.

En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpaado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos de lo señalado en el primer párrafo de este apartado, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de 60 días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al Juicio Político.

Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia, al día siguiente a la fecha en que se hubiese recibido el dictamen, haciéndolo saber al inculpaado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

El día designado previa declaración del Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los términos previstos por el artículo 20 en materia de Juicio Político.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpaado éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento interior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a los Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y a los miembros de los Consejos de la Judicatura Locales, a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpaado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.

Disposiciones Comunes.

En el Capítulo Cuarto del Título Segundo de la Ley que se comenta, se prevén diversas disposiciones comunes para el procedimiento en el Juicio Político y para el procedimiento sobre la Declaración de Procedencia.

Entre los aspectos más relevantes se destaca que en ningún caso podrá dispensarse algún trámite de los establecidos para la ejecución de los procedimientos citados.

Así mismo, se prevé que tanto el inculpado como el denunciante o querellante y la Sección o las Cámaras, podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como prueba ante la Sección respectiva o ante las Cámaras, quedando las autoridades obligadas a expedir dichas copias certificadas sin demora y si no lo hicieren la Sección o las Cámaras a instancia del interesado, señalarán un plazo razonable para que las expida, bajo apercibimiento de imponerle una sanción si las mencionada autoridades no las expidieren. Si resultase falso que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra.

De igual manera, se estipula que en el Juicio Político, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sección pública, excepto en la que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea secreta.

Responsabilidades Administrativas.

En el Capítulo Primero del Título Tercero de esta ley que refiere a las responsabilidades administrativas, se hace patente en forma expresa y a detalle las obligaciones que deberán ser observadas por los servidores públicos, haciéndose especial énfasis en los casos en donde su inobservancia darán lugar a esta responsabilidad.

Al efecto el ordenamiento legal en comento estatuye que todo servidor público tendrá una serie de obligaciones tendientes a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas, entre las cuales se pueden destacar entre otras:

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

- ✓ Utilizar los recursos que tengan asignado para el desempeño de su empleo, cargo o comisión;
- ✓ Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas;
- ✓ Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- ✓ Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos mediatos o inmediatos;
- ✓ Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- ✓ Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener, o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la propia ley;
- ✓ Presentar con oportunidad y veracidad sus declaraciones de situación patrimonial.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Sanciones Administrativas y Procedimiento para Aplicarlas.

En el Capítulo II del Título Tercero de esta ley, hace referencia a las sanciones administrativas y el procedimiento para aplicarlas.

A este respecto, el artículo 53 estatuye que las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Al efecto, es importante enfatizar que las sanciones administrativas de referencia, se impondrán tomando en consideración los siguientes elementos:

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

Es así como deberán observarse diversas reglas para la aplicación de las sanciones administrativas citadas a saber:

- I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;
- II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;
- III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;
- IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;
- V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y
- VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad.

Por su parte, la imposición de las sanciones administrativas referidas se efectuará mediante el siguiente procedimiento:

- I. Se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y

alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la Dependencia para que tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

- II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.
- III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y
- IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento, en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento

requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

Recursos.

Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las resoluciones administrativas por las que se les impongan alguna de las sanciones referidas en el apartado que antecede.

Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de 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 de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

De las Prescripciones

I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II. En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la ley.

III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

En una última línea de investigación se analizará lo referente al patrimonio de los servidores públicos, para después entrar a la parte medular de esta tesis que es: la propuesta de reformas a la legislación para lograr la modernización de la misma.

CAPITULO CUARTO

CUADRO COMPARATIVO DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES POR RESPONSABILIDAD POLITICA Y PENAL A SERVIDORES PUBLICOS EN MÉXICO, ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, PERÚ Y E.U.A.

Con el ánimo de complementar la presente investigación sobre las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, así como el titular del Poder Ejecutivo (Presidente), a continuación se presenta mediante cuadros comparativos las disposiciones legales a nivel Constitucional que rigen en México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Estados Unidos, con respecto al Juicio Político (responsabilidad política) y la Declaración de Procedencia (responsabilidad penal), mediante los cuales en todos los casos se siguen procediendo biinstancial, en el que la Cámara de Diputados o Representantes, en su caso, es considerada, órgano acusador y la Cámara de Senadores o Senado como jurado de sentencia.

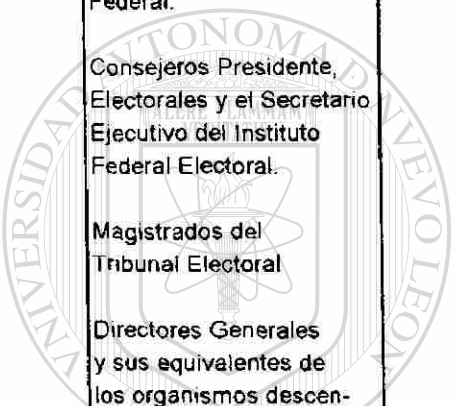
JUICIO POLÍTICO

(Responsabilidad Política)

MÉXICO

SUJETOS	RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO
Diputados y Senadores al Congreso de la Unión	Comisión de actos u omisiones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos	No procede Juicio Político en contra del Presidente de la República.	La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento y actuará como órgano instructor y de acusación
Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	fundamentales o de su buen despacho.		Por declaración de mayoría absoluta de sus miembros presentes se determinará si actúa como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores.
Consejeros de la Judicatura Federal.	No procede por la mera expresión de ideas.		Si hay acusación la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia y, por votación de dos terceras partes de sus miembros presentes y con la audiencia del acusado, declarará si corresponde sanción al in-
Secretarios de Despacho			
Jefes de Departamento Administrativo.			
Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.			
Jefe de Gobierno del Distrito Federal.			
Procurador General de la República.			

<p>Procurador General de Justicia del Distrito Federal</p> <p>Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.</p> <p>Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.</p> <p>Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.</p> <p>Consejeros Presidente, Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.</p> <p>Magistrados del Tribunal Electoral</p> <p>Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p>			<p>culpado.</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.</p>
---	--	--	--



U A N L

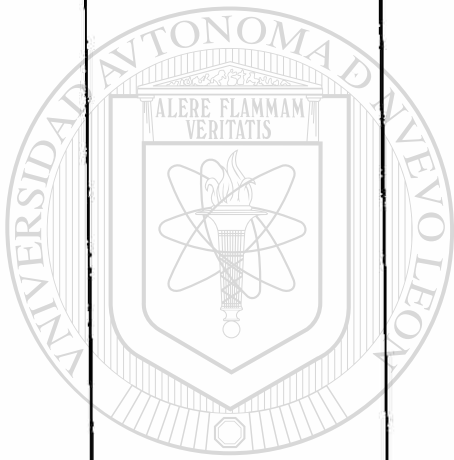
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
ARGENTINA

<p>Jefe de Gabinete de Ministros.</p>	<p>Responsabilidad Política ante el Congreso de la Nación (Art. 100)*</p>		
---------------------------------------	---	--	--

BRASIL

<p>Presidente de la República</p>		<p>Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República, que atenten contra la Constitución</p>	<p>Esos delitos serán definidos en ley especial que establecerá las normas de proceso y enjuiciamiento. (Art. 8 parágrafo</p>
-----------------------------------	--	--	---



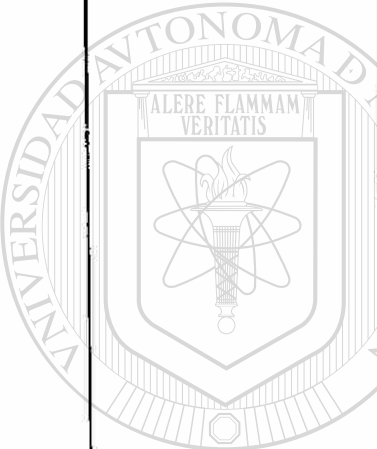
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

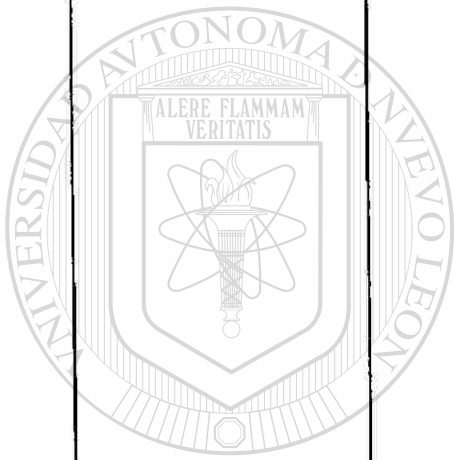
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

	<p>federal y especialmente contra:</p> <p>I. La existencia de la Unión</p> <p>II. El libre ejercicio del Poder Legislativo, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación.</p> <p>III. El ejercicio de los derechos Políticos, individuales y sociales.</p> <p>IV. La seguridad interna del país.</p> <p>V. La probidad en la Administración.</p> <p>VI. La Ley presupuestaria</p> <p>VII. El cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales. (Art. 85)</p> <p>No podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones, en vigencia de su mandato. (Art. 86, 4°).</p>	<p>único).</p> <p>Admitida la acusación contra el Presidente de la República, por dos tercios de Cámara de Diputados, será él sometido a enjuiciamiento ante el Senado Federal por delitos de responsabilidad.</p> <p>El Presidente quedará suspendido de sus funciones, por crimen de responsabilidad, después de la instauración del Proceso del Senado Federal.</p> <p>Si corrido el Plazo de 180 días, el juicio no estuviere concluido, cesará la separación del Presidente sin perjuicio de la continuación normal del proceso.</p> <p>Mientras no sobrevenga sentencia condenatoria en los delitos del orden común, no estará sujeto a prisión (Art 86)</p>
--	--	--

CHILE

<p>Presidente de la República.</p> <p>Ministros de Estado.</p> <p>Magistrados de los Tribunales de Justicia</p> <p>Contralor de la República</p>	<p>Ministros del Estado.</p> <p>Comprometer gravemente el honor a la Seguridad de la Nación.</p> <p>Infringir la Constitución o las leyes, o haber dejado éstas sin ejecución.</p>	<p>Actos de Administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la constitución o las leyes (Art. 48, inciso a).</p>	<p>Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados:</p> <p>Declarar si ha o no lugar las acusaciones que no menos de diez o más de veinte de sus miembros formulen en contra de funcionarios públicos.</p>
--	--	---	--

<p>Generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional.</p>	<p>Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y del Contralor General de la República.</p>	<p>La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al congreso.</p>
<p>Intendentes y Gobernadores (Art. 48)</p>	<p>Notable abandono de sus deberes.</p>	<p>Las acusaciones referidas a los Ministros, magistrados, generales, almirantes, intendentes y gobernadores podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo</p>
<p>Diputados y Senadores (Art. 57)</p>	<p>Generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional:</p>	<p>Interpuesta la acusación al afectado podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la causación ya estuviera aprobada por ella.</p>
	<p>Comprometer gravemente el honor o la seguridad de la Nación.</p>	<p>Para declarar que ha lugar a la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.</p>
<p>Intendentes y Gobernadores:</p>	<p>Intendentes y Gobernadores:</p>	<p>La causación en caso del Presidente podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.</p>
<p>Por infracción de la Constitución (Art. 48, incisos b,c,d,e).</p>	<p>Por infracción de la Constitución (Art. 48, incisos b,c,d,e).</p>	<p>Para declarar que ha lugar a la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.</p>
<p>Diputados y Senadores:</p>	<p>Diputados y Senadores:</p>	<p>La causación en caso del Presidente podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.</p>
<p>De palabra o por escrito incite a la alteración del orden Público</p>	<p>De palabra o por escrito incite a la alteración del orden Público</p>	<p>La causación en caso del Presidente podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.</p>
<p>Propicie el cambio del orden Jurídico institucional por medios distintos de los que establece la Constitución.</p>	<p>Propicie el cambio del orden Jurídico institucional por medios distintos de los que establece la Constitución.</p>	<p>La causación en caso del Presidente podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.</p>
<p>Comprometa gravemente la seguridad o el Honor de la Nación (Art. 57).</p>	<p>Comprometa gravemente la seguridad o el Honor de la Nación (Art. 57).</p>	<p>La causación en caso del Presidente podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.</p>



En cualquier otro caso se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación.

La suspensión cesará si el Senado desestimara la acusación o si no se pronunciare dentro de los 30 días siguientes (Art. 48).

El Senado conocerá de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable.

Resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito de infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad por los dos tercios de los senadores en ejercicios cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular


		<p>por el término de cinco años (Art 49).</p> <p>Los Diputados y senadores cesarán en sus funciones (Art. 57)</p>
--	--	---

ESTADOS UNIDOS

<p>Presidente</p> <p>Vicepresidente</p> <p>Funcionarios civiles (Art. Dos, Cuarta Sección)</p> 	<p>Responsabilidades oficiales (Art. Uno, Tercera Sección, Cláusula seis).</p>	<p>Responsabilidades oficiales (Art. Uno, Tercera Sección, Cláusula seis).</p>	<p>La Cámara de Representantes es la única facultad, para declarar que ha lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales (Art. Uno, Segunda Sección, Cláusula cinco).</p> <p>El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales.</p> <p>Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento de protesta.</p> <p>Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir Presidente del Tribunal Supremo.</p> <p>A ninguna persona se condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes</p> <p>En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá mas alla de la destitución del cargo y de la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier em-</p>
---	--	--	---

		pleo honorífico, de los Estados Unidos, pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo al derecho (Art. Uno, Tercera Sección, Clausulas seis y siete.)
--	--	---

PERÚ

<p>Presidente de la República (Art. 117).</p> <p>Ministros de Estado (Art. 128).</p> 	<p>Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente (Art. 128)</p>	<p>El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos por la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral (Art. 117).</p>	<p>La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública (Art. 41)</p> <p>El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última solo se plantea por iniciativa ministerial (Art. 132).</p> <p>El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende al hallarse sometido el Presidente a proceso judicial (Art. 114).</p> <p>El Presidente se le destituye tras haber sido sancionado (Art. 113).</p>
---	--	---	--

DECLARACION DE PROCEDENCIA

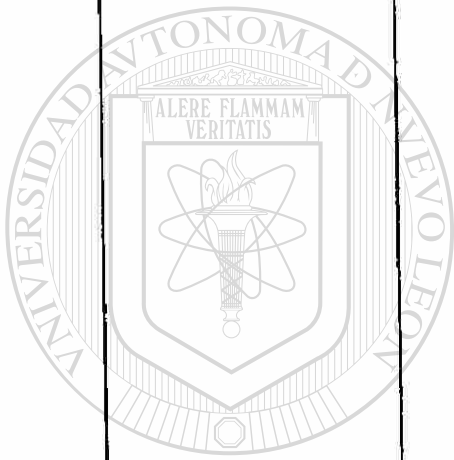
(Responsabilidad Penal)

MÉXICO

SUJETOS	RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO
Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.	Comisión de Delitos durante el tiempo de su encargo (Art. 111)	El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (Art. 108).	La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado (Art. 111).
Ministros de la Suprema Corte de justicia de la Nación.	No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados	Al Presidente de la República sólo habra lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 constitucional (Art. 111)	Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.
Magistrados de la Sala Superior Tribunal Electoral	cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 cometa un delito en el tiempo en que se encuentre separado de su encargo (Art. 112).		
Consejeros de la Judicatura Federal.			
Secretarios de Despacho.			
Jefes del Departamento Administrativo.			
Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.			
Jefe de Gobierno del Distrito Federal.			
Procurador General de la República.			
Procurador General de Justicia del Distrito Federal.			
Consejeros Presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral (Art. 111 Constitucional).			

ARGENTINA

SUJETOS	RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO
<p>Presidente</p> <p>Jefe de Gabinete de Ministros</p> <p>Ministros</p>	<p>Mal Desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes (Art. 53).</p>	<p>Mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes (Art. 53)</p>	<p>Sólo la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar ante el Senado a los Funcionarios Públicos, las causas de</p>
<p>Miembros de la Corte Suprema (Art. 53)</p> <p>Diputados y Senadores (Art. 69)</p> <p>Jueces de los Tribunales Inferiores de la Nación (Art. 115)</p>	<p>Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador (Art. 68).</p>		<p>responsabilidad que se intenten contra ellos, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes (53)</p>
			<p>Al Senado Corresponde juzgar en Juicio Público a los acusados por la Cámara de Diputados debiendo sus miembros prestar juramento para este acto.</p> <p>Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema.</p> <p>Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes (Art. 59).</p> <p>Fallo:</p> <p>Destituir al acusado</p>



Declaré incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación.

La parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios (Art. 60)

Ningun Senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido infraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte infamante, u otra afición de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho (Art. 69).

Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá la Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento (Art. 70)

Los jueces de los tribunales inferiores de la Nación serán removidos por causales del artículo 53, por un jurado de enjuiciamiento integrado por

		<p>legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal.</p> <p>El fallo que es irrecurable no tiene más efecto que destituir al acusado.</p> <p>La parte condenada queda no obstante sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios (Art. 115)</p>
--	--	---

BRASIL

SUJETOS	RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO
Presidente Vicepresidente Ministro de Estado Ministro del Supremo Tribunal Federal Procurador General de la República Abogado General de la Unión (Art. 52. I y II). Diputados y Senadores (Art. 53)	Delitos de responsabilidad (Art. 52 I y II) Diputados y Senadores: Flagrante delito "inafiacável" (Art. 53. 1) Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones, palabras y votos. (Art. 53) *Las inmunidades de diputados y senadores subsistirán durante el estado de sitio, sólo pudiendo ser suspendido mediante el voto de dos tercios de los miembros de la Cámara respectiva, en los casos prácticos fuera del recinto del Congreso que sean	Delitos de responsabilidad (Art. 52, I y II) Delitos del orden común (Art. 86).	La Cámara de Diputados autorizará, con dos tercios de sus miembros la instauración del proceso, contra el Presidente y Vicepresidente de la República y contra los Ministros del Estado (Art. 51, I) Admitida la acusación contra el Presidente de la República, por dos tercios de la Cámara de Diputados, será sometido a juicio ante el supremo Tribunal Federal por los delitos del orden común. Si transcurrido el plazo de 180 días, el juicio no estuviere concluido cesará la separación del Presidente, sin perjuicio

incompatibles con la ejecución de la medida. (Art. 53.7)

de la continuación normal del proceso.

Mientras no sobrevenga sentencia condenatoria en las infracciones comunes, no estará sujeto a prisión.

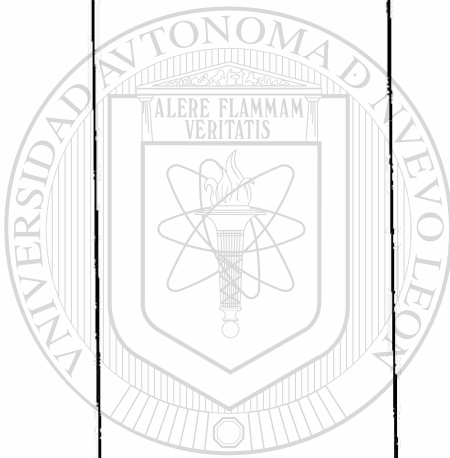
El Presidente de la Republica en ejercicio de su mandato, no podrá ser responsabilizado por los actos extraños al ejercicio de sus funciones (Art. 86)

Compete privativamente al Senado Federal:

Procesar y juzgar a los funcionarios en los delitos de responsabilidad, funcionando como Presidente del Supremo Tribunal Federal, limitándose a sentenciar y que solamente será establecida por dos tercios de los votos del Senado Federal, con pérdida de cargo, con inhabilitación por ocho años para el ejercicio de la función pública, sin prejuicios de las demás sanciones judiciales. (Art 52,1 y párrafo único)

Diputados y Senadores

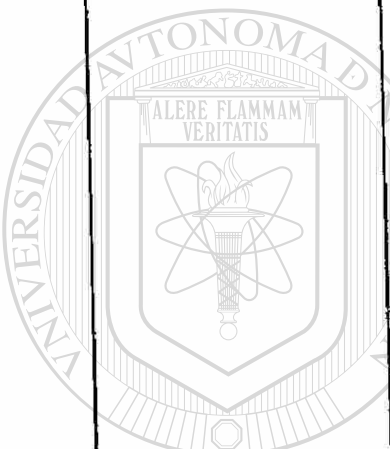
Solo podrán ser detenidos en flagrante delito inafianzable y procesados criminalmente previa licencia de su camara.



U A N L

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

		<p>En caso de flagrante delito los autos serán remitidos, dentro de 2 horas a la Cámara respectiva para que por el voto secreto de la mayoría de sus miembros, resuelva sobre la prisión y autorice, o no, la formación de causa.</p> <p>Los Diputados y Senadores serán sometidos a juicio ante el Supremo Tribunal Federal (Art. 53, I, III IV).</p> <p>Los Diputados y Senadores que sufran condena penal en sentencia tramitada en un juzgado perderán su mandato (Art. 55, VI).</p>
--	--	--

CHILE

SUJETOS	RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO
Ministros de Estado Intendentes y Gobernadores (art. 48) Diputados y Senadores (Art. 58)	Ministros: Comisión de los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno. Intendentes y Gobernadores: Por la comisión de los		Es atribución exclusiva de la cámara de Diputados: Declarar si hay o no lugar a las acusaciones que no menos de diez, ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de funcionarios públicos.

inciso b y e).

Diputados y Senadores

Sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

constitucional relativa al Congreso.

Las acusaciones podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los meses siguientes a la expiración a su cargo.

Interpuesta la acusación, el afectado podrá ausentarse del país sin permiso de la cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviese aprobada por ella.

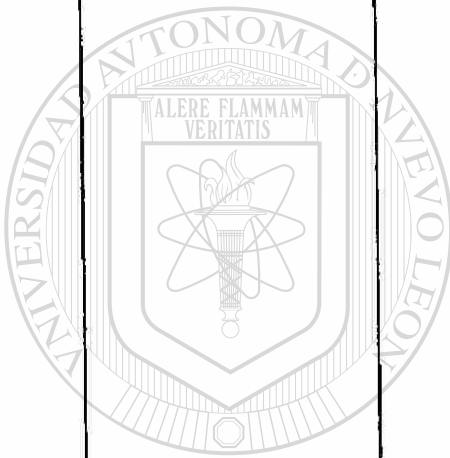
Para declarar que ha lugar a la acusación se requerirá de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación.

La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes (Art. 48)

Es atribución exclusiva del Senado.

Conocer de las acusaciones que la Cámara de diputados entable.

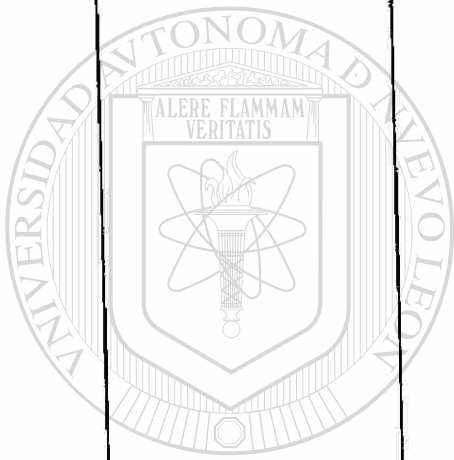
El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del



UAN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECA

delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

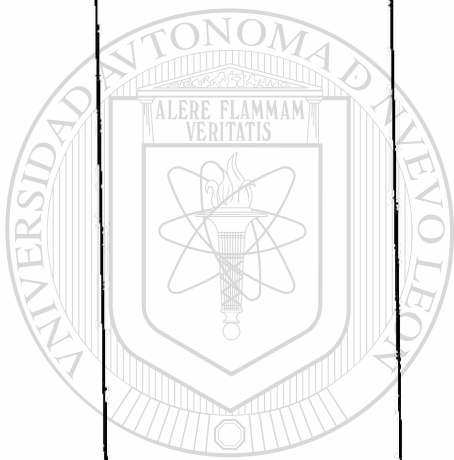
La declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por un tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios acusados al Estado o particulares (Art 49)

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o designación, o desde el de su incorporación, según el caso, puede ser procesado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el tribunal de alzada de su jurisdicción respectiva en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa.

Esta resolución podrá apelarse ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado



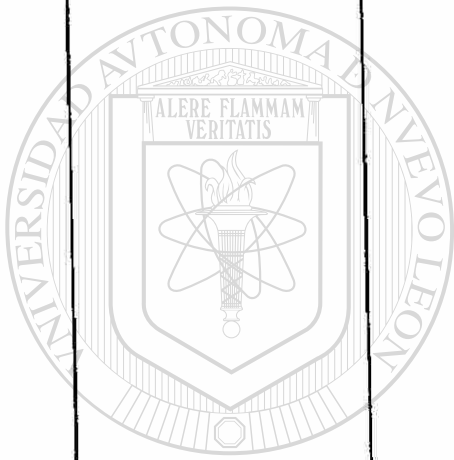
algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del tribunal de alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente el tribunal procederá entonces.

Desde el momento en que se enlace, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado, o senador acusado suspendido de su cargo sujeto al juez competente (Art. 58)

El Presidente de la República tiene, como atribución especial:

Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del poder judicial y requerirá con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento o al ministerio público, para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, o para que si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación (Art. 32, XV).

Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de leyes que reglan el



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECA

precedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones (Art 76).

Tratándose de los miembros de la Corte Suprema, la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad.

Los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los fiscales judiciales y los jueces letrados que integran el poder judicial, no podrán ser aprehendidos sin orden del tribunal competente, salvo el caso de crimen o simple delito flagrante y solo para ponerlos inmediatamente a disposición del tribunal que debe conocer del asunto en conformidad con la ley (Art. 78)

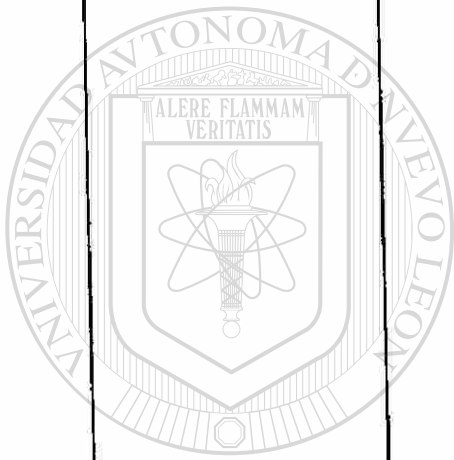
A los miembros del Tribunal Constitucional les serán aplicables las disposiciones señaladas para los magistrados, fiscales y jueces letrados que integran el poder judicial (Art. 81).

Ningún tribunal procederá criminalmente contra un intendente o un gobernador sin que la corte de apelaciones respectiva haya

		declarado que ha lugar a la formación de causa (Art 113)
--	--	--

COLOMBIA

<p>Presidente de la República.</p> <p>Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo del Estado y de la Corte Constitucional.</p> <p>Miembros del Consejo Superior de la Judicatura.</p> <p>Fiscal Federal de la Nación (art. 174)</p>	<p>La Ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (art 124)</p> <p>Hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos (art 174)</p> <p>Los congresistas serán inviolables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo (art 185)</p>	<p>El Presidente de la República, o quien haga sus veces, será reponsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes (art 198)</p>	<p>La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <p>Acusar ante el Senado cuando hubieren causas constitucionales, al Presidente de la República o quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.</p> <p>Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusaciones ante el Senado (Art. 13, IV).</p> <p>Corresponde al Senado conocer las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los</p>
--	---	---	--



funcionarios públicos, aunque hubiere sesado en el ejercicio de sus cargos (Art 174).

En los juicios que se sigan ante el Senado, observarán estas reglas

1 El acusado queda de hecho suspendido de su empleo, siempre que la acusación sea públicamente admitida

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o indignidad por mala destitución, cese del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos constituyen responsabilidad de infracción que merezca otra pena.

3. Si la acusación se refiere a delitos comunes el Senado se limitará a declarar si ha o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno reservándose el juicio de la sentencia definitiva que será pronunciada en sesión pública por dos

		tercios, al menos, de los votos de los senadores presentes (Art175).
--	--	--

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Presidente	Traicion, cohecho u otros delitos y faltas graves (Art. Segundo, Cuara Sección)	Traición, cohecho u otros delitos y faltas graves (Art. Segundo, Cuarta Sección)	
Vicepresidente			
Funcionarios Civiles (Art. Dos, Cuarta Seccion)			

PERÚ

SUJETOS	RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO
Presidente de la República Representantes al Congreso Ministro de Estado	Delito flagrante (Art. 93) Los Congresistas no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones (Art. 93).	Por todo delito que cometen en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas (Art. 99).	Los congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento (Art. 93)
Miembros del Tribunal Constitucional Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura	Por todo delito que comentan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas (Art. 99)	El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su periodo, por traición a la patria (Art. 117).	Las sanciones disciplinarias que imponga el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden

Vocales de la Corte Suprema

Fiscales supremos

Defensor del Pueblo

Contralor General (Art 99)

Todos los ministros son solidariamente responsables de los actos delictivos en que incurran el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto a ser que renuncien inmediatamente (Art. 128).

exceder de ciento veinte días de legislatura (Art 99).

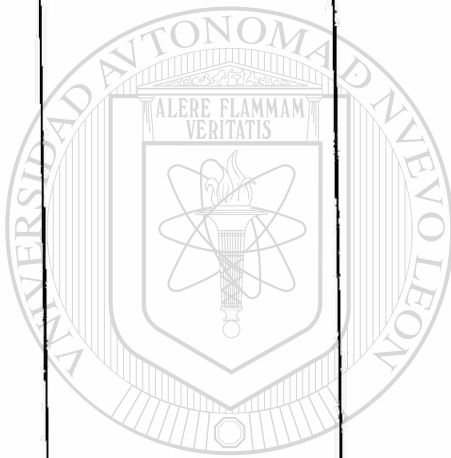
Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a los funcionarios por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en ésta. (Art. 99)

Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión permanente suspender o no al funcionario acusado, con inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente ante el Pleno del Congreso.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de Cinco días, el Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

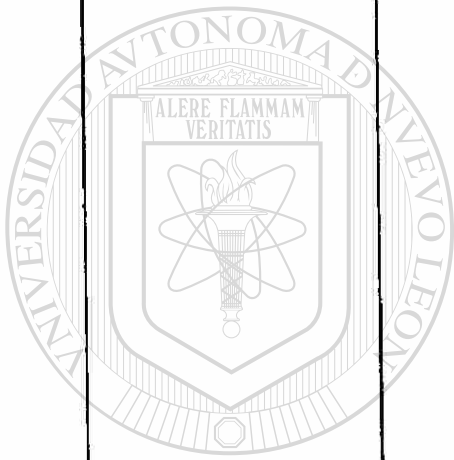
La sentencia absolutoria



U A N L

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de acusación del Congreso (Art. 100).

Los procesos judiciales por responsabilidad de funcionarios públicos serán siempre públicos (Art. 139,4)

La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo e su inhabilitación para la función pública.

El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos con el patrimonio del Estado (Art. 41).

* Nota: Respecto al procedimiento de la declaración de procedencia, en el caso de los Estados Unidos, éste no es incluido debido a que su Constitución Política no lo señala.

Internet:

México: <http://www.cddhcu.gob.mx/>

Brasil: <http://www.congreso.gov.br/>

Estados Unidos de América: <http://www.house.gov/>

Argentina: <http://www.diputados.gob.ar/>

Perú: <http://www.congreso.gob.pe/index.htm>

Chile: <http://www.congreso.cl/biblioteca7biblioteca.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/>

**CITAS DE PIE DE PÁGINA
SEGUNDA PARTE
CAPÍTULOS I, II, III Y IV**

1. SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Principios de Teoría Política*, Madrid, 1974, tomado del Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa- Calpe, Madrid 1998, Fundación Tomás Moro, Madrid, 1991, p. 387
2. GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid, 1977, tomado del Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa – Calpe, Madrid, 1998, Fundación Tomás Moro, Madrid, 1991, p. 389
3. GIERKE, Otto, citado por SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa, México, 1995, p. 16
4. RECASÉNS SICHES, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Editorial Reus, Madrid, p. 339
5. HAURIOU, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional* Editorial Reus, Madrid, p. 83
6. JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, 2ª. Edición, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1978, citado por SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1995, pp. 17 y 18
7. KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México 1988, pp. 215 y 216
8. TENA RAMÍREZ, Felipe, *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975, pp. 260 y 261
9. BORJA, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1991; pp. 112 y sig.
10. BORJA, Rodrigo, Ob. Cit.
11. SUÁREZ Francisco, citado por BORJA, Rodrigo, Ob. Cit.
12. KELSEN, Hans, Ob. Cit.
13. BORJA, Rodrigo, Ob. Cit.
14. ANTOKOLETS, Daniel, *Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires p. 50

15. SAYAGUÉS LASO Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 4ª. Ed., Editorial Altuna, Montevideo, 1959, p. 315
16. FRAGA, Gabino *Derecho Administrativo*, Vigésima Primera Edición, Editorial Porrúa, México , 1981. pp. 26 y sig.
17. ALTAMIRA GIGENA, Julio, *La Responsabilidad del Estado*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1973.
18. LOWESTEIN Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1982, pp. 305 y 306
19. DIEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Tomo V, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1967, pp. 18 y 19
20. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Prológo a la Obra de LEQUINA VILLA, Jesús, *La Responsabilidad Civil de la Administración*, Edit, Tecnos, Madrid, 1970, p. 22
21. OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 376
22. FRAGA, Gabino, Ob. Cit.
23. MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Cuarta Edición, Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1974; pp. 697-731
-
24. MARIENHOFF, Miguel, Ob. Cit.
25. BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Tomo V, Ed. La ley, Buenos Aires, 1964, p. 346
26. SAYAGUÉS LASO, Enrique, Ob. Cit.
27. DUGUIT, León *Tratado de Derecho Constitucional*, Primera Edición, Paris, 1911, T. III, pp. 1 y Sig.
28. DUGUIT, León, Ob. Cit.
29. JEZÉ, Gaston, *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*, Tomo II, Paris, 1930, p. 215.
30. BERTEHÉLEMY, H, *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, 9ª. Edición, Paris, 1920, PP. 21-54.

31. HAURIOU, Maurice, *Principios de Derecho Administrativo*, 11ª. Edición, Paris, 1921, pp. 589 y sig.

32. HAURIOU, Maurice, Ob. Cit. p. 605

33. LABAND, Paul, *Le Droit Publie de l'Empire Allemand*, Tomo II, trad. Franc., Paris, 1900-1904, pp. 101 y sig.

34. LABAND, Paul, Ob. Cit. pp. 102 y sig.

35. MAYER, Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo. IV (traducción del alemán), Buenos Aires, 1959-1965, pp. 1 y sig.

36. MAYER, Otto, Ob. Cit.

37. D'ALESSIO, Francesco, *Institución de Derecho Administrativo Italiano.*, Tomo. I, Torino, 1932, pp. 207 y sig.

38. RAGGI, L., *Derecho Administrativo*, Tomo VI, pp. 196 y sig., citado por Villegas Basavilbaso, Benjamín, Ob. Cit.

39. RAGGI, Ob. Cit. p. 202, citado por Villegas Basavilbaso, Benjamín, Ob. Cit.

40. RAGGI, Ob. Cit. p. 204, citado por Villegas Basavilbaso, Benjamín, Ob. Cit.

41. VITTA, Cino, *Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 141 y sig. Citado por Villegas Basavilbaso, Benjamín, Ob. Cit.

42. VITTA, Cino, / citado por Villegas Basavilbaso, Benjamín, Ob. Cit.

43. BIELSA, Rafael, Ob. Cit.

44. VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho Administrativo*, Tomo III, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1951 p. 278

45. VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, Ob. Cit.

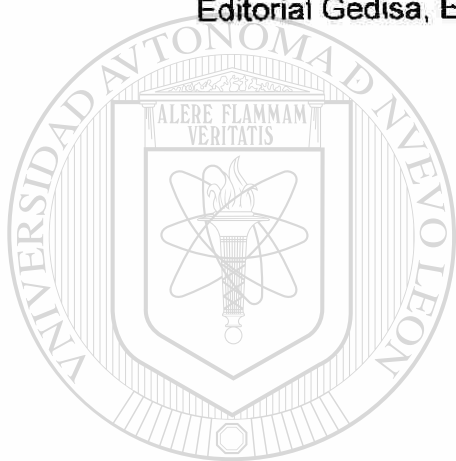
46. FRAGA, Gabino, Ob. Cit. p. 26 y sig.

47. SAYAGUÉS LASO, Enrique, Ob. Cit. pp. 262 y sig.

48. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Ob. Cit. pp. 16 y 17

49. FRAGA, Gabino, Ob. Cit. pp. 130 y 137

50. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1988, pp. 62 y sig.
51. ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Editorial Tecnos, Madrid 1984, p. 274
52. MAYER, Otto, Ob. Cit., p. 44
53. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1984.
54. THOMSON, F. Dennis, *La Ética Política y el Ejercicio de Cargos Públicos*, Editorial Gedisa, E. U. A., p. 65 y sigs.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TERCERA PARTE
CAPÍTULO ÚNICO

REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A. CONCEPTO.

Podemos decir que en México el registro patrimonial es un sistema gubernamental permanente de control y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos, que permite a las autoridades conocer la evolución de dicho régimen y detectar conductas irregulares o ilícitas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Es posible detectar con este sistema la notoria riqueza que pudiera ser superior a los ingresos comprobables del servidor público.

B. SUJETOS DE OBLIGACIÓN.

El Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé el registro patrimonial de los servidores públicos que tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, bajo protesta de decir verdad. El artículo 80 de esta ley nos dice que servidores públicos son sujetos de obligación:

- I. En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras y Contador Mayor de Hacienda;
- I. Bis. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: los Diputados, Oficial Mayor, Tesorero, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de la misma;
- II. En el Poder Ejecutivo Federal: Todos los Funcionarios, desde el nivel de Jefes de Departamentos hasta el Presidente de la República, además de los previstos en las fracciones IV, V y IX de este artículo;
- III. En la Administración Pública Paraestatal: Directores Generales, Gerentes Generales, Subdirectores Generales, Subgerentes Generales, Directores, Gerentes, Subdirectores Equivalentes de los Órganos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Sociedades y Asociaciones asimiladas y Fideicomisos Públicos.
- IV. En el Órgano Ejecutivo Local de Gobierno del Distrito Federal: todos los funcionarios, desde el nivel a que se refiere la fracción II hasta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, incluyendo Delegados Políticos, Subdelegados y Jefes de Departamento de las Delegaciones.
- V. En la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: todos los funcionarios, desde el nivel mencionado en la fracción II hasta los de Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a Agentes del Ministerio Público y Policías Judiciales;

- VI. En el Poder Judicial Federal; Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios Judiciales y Actuarios de cualquier categoría o designación;
- VII. En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Magistrados y Secretarios o sus equivalentes.
- VIII. En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los Tribunales de Trabajo y en los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes: Magistrados, Miembros de Junta y Secretarios o sus equivalentes y,
- IX. En la Secretaría de la Contraloría: todos los servidores públicos de confianza.

Independientemente de lo dispuesto por la ley, el 23 de noviembre de 2000 la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, expidió el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINAN LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE DEBERÁN PRESENTAR DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, EN ADICIÓN A LOS QUE SE SEÑALAN EN LA LEY DE LA MATERIA.

En dicho documento la Secretaría señala de manera clara que personal de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, y el personal contratado por honorarios en el servicio público cuyos encargos, funciones o nivel de percepciones se homologuen a los servidores públicos que se mencionan en el artículo 80 de la ley, deberán presentar declaración de situación patrimonial.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de esta ley, será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.

C. PLAZOS PARA SU PRESENTACIÓN.

Según el artículo 81 la declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;
- II. Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo; y
- III. Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por personas físicas para los efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración.

En la declaración inicial y final de situación patrimonial se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

En las declaraciones anuales se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición. Tratándose de bienes muebles, la Secretaría decidirá, mediante acuerdo general, las características que deba tener la declaración.

Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la secretaria podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorias. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente.

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoria, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellos consten, para que exponga lo que a su derecho convenga.

El servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoria podrá interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de aquellas, en el que se expresará los motivos de inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los treinta días siguientes a la presentación del recurso.

Todas las actas que se levanten con motivo de la visita deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para tal efecto designe. Si el servidor público o los testigos se negaren a firmar, el visitador lo hará constar, sin que estas circunstancias afecten el valor probatorio que, en su caso, posea el documento.

D. AUTORIDAD COMPETENTE.

De acuerdo con el artículo 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en concordancia con las fracción XV del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la dependencia encargada de llevar el registro y seguimiento de las situaciones patrimoniales de los servidores públicos de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, así como de los servidores públicos de los Tribunales Laborales, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los órganos jurisdiccionales. El artículo 21 del Reglamento Interior de esa Secretaría establece como responsable de dicho registro patrimonial a la Dirección General de Responsabilidades.

El propio artículo 79 de la Ley de la Materia otorga atribuciones a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para llevar el registro patrimonial de los servidores públicos adscritos a cada uno de estos órganos. Por lo que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le otorga al Pleno de la Corte atribuciones para llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos.

El Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal otorga atribuciones a la Contraloría Interna de dicha Contaduría Mayor, para llevar el registro y control patrimonial de los servidores públicos de la Asamblea de Representantes, de la propia Contaduría y de los representantes ante la Asamblea.

E. SANCIONES.

DESTITUCIÓN.- En el supuesto de que el servidor público se abstenga sin causa justificada, de presentar su declaración inicial o anual, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo decretará el cese de los efectos del nombramiento del servidor público.

INHABILITACIÓN.- Si el servidor público se abstiene, sin causa justificada de presentar su declaración final, entonces se hará acreedor a la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, hasta por un año.

La ley de la materia no determina cuales son las causas que justifiquen las referidas omisiones en la presentación de la declaración patrimonial de los servidores públicos, ni señala que autoridad hará su interpretación, aunque debemos entender que las autoridades competentes, para tales efectos son la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como los organismos previamente señalados, en los otros poderes federales.

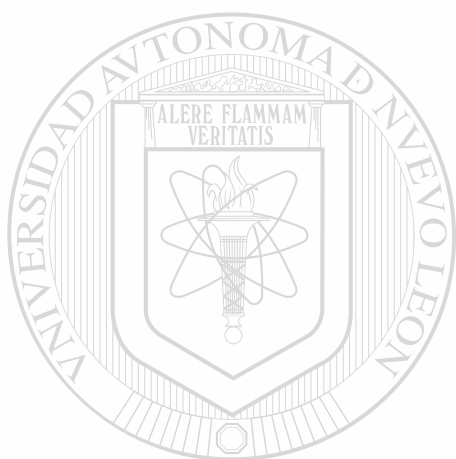
Serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito. Para los efectos de esta ley y del Código Penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por si y por motivos ajenos al servidor público.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el funcionario sujeto a la investigación respectiva, en los términos de presente ley, no justificó la procedencia lícita del

incremento sustancial de su patrimonio de los bienes adquiridos o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

En materia de registro patrimonial de servidores públicos existe ausencia de bibliografía o tratadistas que aborden concretamente este tema. Sin embargo, consideramos con este análisis realizado de la propia ley de la materia haber plasmado los elementos necesarios para entender el contenido de la propuesta que plantearemos a continuación.

Con esto consideramos haber agotado el estudio de la tercera línea de investigación.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

PROPUESTA PERSONAL

Gran preocupación me causó, enterarme que a siete días de haber presentado el anteproyecto de tesis para mi examen de grado, denominado "MODERNIZACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", el pasado 12 de marzo del presente año, el Presidente de la República Vicente Fox Quesada, publicó el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. De momento pensé en la necesidad de replantear el tema propuesto, considerando que el nuevo instrumento jurídico subsanaría aquellas omisiones e imprecisiones que señalaba en dicho anteproyecto, de la entonces vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, al dar lectura de la nueva ley encontré que la misma no contenía los elementos necesarios para regular en una materia tan importante como son las responsabilidades a cargo de los servidores o funcionarios públicos. Comprobé que dicha ley solamente elimina de la anterior, conceptos tan importantes como los siguientes:

Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas; Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal;

Se limita la materia de la nueva ley al excluir lo relativo al Juicio Político y la Declaración de Procedencia previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mayor confusión genera el Artículo Segundo TRANSITORIO de la nueva ley, mismo que establece que las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en lo conducente a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal. Esto para mí significa que la nueva ley fue "hecha al vapor" para dar idea que algo se está haciendo en esta materia y justificar la creación de organismos y programas inherentes al combate a la corrupción, con el nuevo sello de la actual administración federal, pero sin objetivos claros al respecto.

Podemos decir que en realidad la reforma sólo tuvo por efecto eliminar los procedimientos contenidos en los artículos 108 a 114 de la Constitución, en lo referente al Juicio Político por infracciones políticas y la Declaración de Procedencia en materia penal contra los servidores públicos que gozan de fuero y cometen algún delito.

Lo anterior, fortalece el planteamiento del problema e hipótesis de esta tesis ya que reitero la necesidad de una verdadera reforma en materia de responsabilidades de servidores públicos. Reforma que deberá necesariamente iniciar a partir de los dispositivos constitucionales, para precisar, según lo haré en líneas posteriores, el nuevo régimen de responsabilidades públicas a cargo de los agentes del Estado.

Dividiré esta propuesta de reforma en los siguientes términos:

1. Reforma al Título Cuarto Constitucional;
2. Reforma a la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
3. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
4. Reforma a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; y
5. Reforma al Código Penal Federal.

1. REFORMA AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula las responsabilidades de los servidores públicos y comprende del artículo 108 al 114. Opino que es necesaria una reforma al mismo para que se castigue realmente a quienes, en vez de utilizar los ingresos públicos en forma honesta y transparente, los distrae a intereses personales y no de carácter institucional en beneficio del pueblo de México. Es en el dispositivo constitucional citado donde se deben plasmar los criterios éticos y morales, así como los legales, para prevenir y sancionar los actos de corrupción o de cualquier tipo de responsabilidad en que incurran los servidores públicos en el desempeño de su cargo, puesto o comisión.

Recordemos que este Título no sólo regula las responsabilidades administrativas, sino sobre todo, define que servidores podrán ser sujetos de Juicio Político o contra los que se podrá iniciar el procedimiento para la Declaración de Procedencia, a aquellos servidores públicos con fuero que hayan cometido algún delito.

Como parte determinante de esta propuesta concluyo que debe desmistificarse la figura presidencial, dándole un tratamiento legal igual al de cualquier servidor público.

Dos cuestiones importantes saltan a la vista:

- a) La Ley Suprema en el Título en comento dispone que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a

la patria o por delitos graves del orden común. Es necesario, según mi punto de vista esta reforma para que se defina en que casos puede el Presidente de la República cometer traición a la patria, que no sea en los casos típicos que suponemos. Sería conveniente precisar cuando se puede acusar al primer mandatario por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.

b) Desafortunadamente el mencionado Título no precisa que debemos entender por delitos graves del orden común cometidos por el presidente, por lo que se hace necesario volver a regular en esta materia, definiendo en la propia Constitución por qué delitos puede ser acusado el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo.

Creemos que se puede acusar al presidente cuando cometa los siguientes ilícitos, entre otros: *Desacato o violaciones expresas de la constitución; Ataques a las formas de estado y de gobierno establecidas en la propia constitución; Ataques o perturbación al sistema electoral de nuestro país; Por propiciar o permitir la alteración de la paz pública; Por comprometer en cualquier forma la soberanía nacional; Por propiciar con su conducta el menoscabo de la dignidad nacional; Por contraer empréstitos no aprobados por el Congreso de la Unión; y cualquier otro que el propio Congreso Constituyente Permanente considere.*

Es necesario advertir que de seguir el sistema de impunidad que consagra el párrafo segundo del Artículo 108 Constitucional, no se pondrá avanzar en el sistema de aplicación de sanciones a quien ejerce la primera magistratura del país, propiciando con esto un estancamiento en el camino que los mexicanos hemos decidido transitar para transparentar el ejercicio de la función pública y de la rendición de cuentas de quienes nos gobiernan.

Esta propuesta de reforma rompería con la tradición constitucional de que el primer mandatario no puede ser sujeto de Juicio Político. Debe poder ser sancionado, al igual que los servidores públicos de alta jerarquía, que cometen infracciones de carácter político, aplicándole una sanción de tipo político, por conducto de un órgano eminentemente político.

Es indudable que queda mucho por hacer para precisar y definir el contenido de esta reforma constitucional. Sin embargo, extraña que el nuevo régimen federal haya propiciado la expedición de una ley de responsabilidades administrativas sin considerar primero la reforma constitucional. No es posible que quienes criticaron por años, desde la oposición política, el sistema de corrupción imperante en México, y según decían, propio del anquilosamiento de un partido en el poder, no hayan hecho propicia la ocasión para realizar una verdadera transformación de las normas que regulan en esta materia. Seguimos teniendo leyes represivas que sancionan conductas ilícitas; pero carecemos de normas con

contenido ético que prevengan y propicien un cambio en la conducta de los servidores públicos.

Finalmente, creo necesaria esta reforma constitucional por los puntos expuestos con anterioridad, pero sobre todo para incorporar el aspecto preventivo de este asunto. Se debe señalar en la Carta Magna la obligación de incorporar en los planes y programas de los órganos del Estado el concepto de la ética pública y diseñar el perfil necesario del futuro servidor público.

Ya vimos que el fenómeno de la corrupción no tiene patente en el pasado, está en el presente y lo pueden seguir viviendo las generaciones futuras si no actuamos rápidamente. Hagamos de esto una cruzada nacional para obligar a los actuales gobernantes a promover el verdadero cambio. Este es el momento de empezar, nuestros hijos no nos perdonarían no haberlo hecho. No permitamos que las leyes actuales de la materia sirvan a los nuevos gobernantes para “cobrar cuentas” de funcionarios incómodos del pasado.

“Vayamos por la reforma constitucional y exijamos ética y moral en la función pública”.

2. REFORMA A LA NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Como lo mencioné anteriormente, opiné que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos carecía de criterios precisos para combatir o controlar el fenómeno de la corrupción en México. Afirmé que era necesaria una reforma integral de todo el cuerpo legal que regula en esta materia, pero sobre todo de esa ley. En el planteamiento del problema y de la hipótesis de esta tesis, manifesté la necesidad urgente de incorporar a la ley criterios para incentivar y evaluar un comportamiento ético del servidor público. Así mismo, expuse la conveniencia de incluir en la ley nuevos conceptos sobre el régimen patrimonial y la información sobre servidores públicos sancionados; pero en ningún momento planteé que se debería cambiar la ley, y menos en los términos en que fue hecho.

Concreto esta propuesta en los siguientes puntos:

A) Incorporar a la ley criterios constitucionales sobre ética y moral públicas.

En este punto estimo necesario que la ley contenga en su Primer Capítulo aspectos relativos a la ética y la moral públicas, que deban legalmente ser observadas por todos los servidores públicos. Deben establecerse mecanismos de control del ingreso a la función pública, exigiendo un perfil ético del servidor

público y una previa evaluación de su sentido de responsabilidad y solidaridad hacia el servicio público.

B) Determinar el nuevo perfil del servidor público.

Debe en forma urgente reglamentarse la ley y en dicho instrumento jurídico señalar puntualmente los requisitos y condiciones que deben cumplirse, previo a la designación de servidores públicos. Importante es señalar que deben estar impedidos para ingresar a la función pública quienes hayan cometido ilícitos contra el erario, el patrimonio nacional o atentado contra la prestación de un servicio público, y hayan sido sancionados por ello.

Así mismo, deben señalarse los mecanismos de evaluación del desempeño en la función pública y la certificación de la conducta ética del servidor público, durante el tiempo que dure en el servicio público.

Será necesario que la ley y el reglamento de la misma, jerarquicen las conductas en función del rango en el cargo público.

C) Crear el Registro Público Patrimonial de Servidores Públicos.

Extraña la redacción del artículo 40 de la nueva ley el cual establece que la Secretaría llevará un registro de la situación general y patrimonial de los servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público. Sujeta la publicitación de la información relativa a la situación patrimonial a la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.

Esto por ningún motivo tiene el carácter de registro público; por lo que incorporamos la siguiente propuesta:

Establecer en el capítulo de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas, previa reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el REGISTRO PÚBLICO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, como Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Determinar los procedimientos y sanciones que se impondrán a los servidores públicos que no cumplan con registrar en este organismo sus bienes inmuebles, muebles, acciones y valores o cualquier manifestación de carácter económico que posea el servidor público como haber patrimonial, al momento de su incorporación al servicio público.

D) Crear el Registro Público de Servidores Públicos Sancionados.

Anexo al Registro Público Patrimonial, en el propio Organismo correspondiente, se debe establecer la Sección de servidores públicos sancionados que lleve el control y certificación del desarrollo personal de todos los que desempeñan una función pública federal.

Esta oficina será responsable de expedir constancias y certificaciones sobre el desarrollo del servidor público. Su dictamen será necesario para el ingreso al servicio público.

E) Establecer un Organismo Público que promueva la ética y los valores morales en la función pública.

Igualmente, previa reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se deberá establecer legalmente como responsabilidad de los servidores públicos la participación en eventos y programas tendientes a promover la ética y moral públicas.

Se deberá regular la evaluación periódica del servidor público de primer nivel en aspectos de ética pública. Así mismo, se deberá propiciar la profesionalización de los trabajadores considerados de base mediante su incorporación a un programa de formación, que puede ser el relativo a la aspiración que siempre se ha tenido en dicho sector, y que debe denominarse Servicio Civil de Carrera.

3. REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Es importante que esta ley se reforme para que establezca lo siguiente:

- * El valor fundamental de la ética en la función pública;
- * Diseñar y establecer la estructura orgánica de las Dependencias del Ejecutivo Federal en base a valores éticos y morales que formen el ethos de la propia Institución.
- * Otorgar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las atribuciones necesarias para regular en materia del Registro Público Patrimonial de los Servidores Públicos y de su Sección correspondiente a los Servidores Públicos Sancionados.

* Para la creación del Registro Público Patrimonial de los Servidores Públicos y la Sección correspondiente a los Servidores Sancionados, sugerimos la siguiente estructura orgánica de dicho Organismo Público Desconcentrado:

Una Dirección General cuyo Titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, responsable de todo lo relativo a la situación patrimonial de los servidores públicos federales.

Una Subdirección de Registro de Bienes Inmuebles, competente para inscribir en el libro correspondiente, que al efecto se autorice, la manifestación de bienes de esa naturaleza que presenten los servidores públicos y sobre los cuales se establecerá una *hipoteca pública* a favor del Estado, que será constituida desde el momento en que el servidor ingrese a la función pública y hasta un año después de concluido su encargo, garantizando con esto el buen desempeño del mismo.

Una Subdirección de Registro de Bienes Muebles, con las mismas características de la anterior, pero constituyendo sobre dichos bienes una *prenda pública* a favor del Estado, en los términos y para los mismos efectos del punto anterior.

Una Subdirección de Depósito de Acciones y Valores, Certificados de Inversión e Instrumentos Financieros y Dividendos o Regalías por la patente de obras e invenciones o marcas, que representen parte del haber patrimonial declarado por el servidor público. Existirá la obligación del servidor de informar periódicamente de los resultados contables de dichos instrumentos, así como de la pérdida o ganancia que en el ejercicio fiscal correspondiente hayan tenido en cualesquiera de los supuestos señalados. Al momento de su incorporación a la función pública el servidor público estará obligado a constituir un *Fideicomiso Privado* para que se haga cargo de esta parte de su patrimonio. El servidor durante el tiempo que dure en su encargo, no podrá intervenir en gestión alguna que reporte beneficio económico al mencionado fideicomiso.

* Con relación a la Sección de Registro Público de Servidores Públicos Sancionados, será necesario también una reforma a esta ley y sobre todo determinar claramente que dicha oficina será responsable de llevar el expediente personal de cada servidor público sancionado y emitirá dictamen sobre viabilidad para desempeñar función pública de cualquier persona que aspire ingresar al servicio público. Se deberá promover reformas legales en los niveles estatal y municipal para crear la obligación de solicitar información a este registro nacional, sobre aspirantes a ingresar a la función pública en dichos niveles de gobierno.

* Es necesario que esta ley establezca como parte de la estructura orgánica del Ejecutivo Federal la creación de un Organismo Público que promueva la ética y los valores morales en la función pública.

Se puede concretar esta propuesta en el sentido de crear el Instituto del Servicio Civil de Carrera, que tenga como principal función el promover la profesionalización de los servidores públicos y establecer mecanismos de control y evaluación sobre el desempeño ético de los mismos, a fin de otorgar los premios, estímulos o recompensas a que éstos se hagan acreedores por el desempeño ético y moral en el desarrollo de sus funciones.

4. REFORMA A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES .

Se hace necesario reformar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para precisar claramente la distinción entre Organismos Públicos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos, a efecto de crear en los mismos, Órganos de Control Interno con características distintas a los establecidos para Entes pertenecientes a la Administración Pública Federal Centralizada.

Lo anterior, previo a la reforma constitucional, y a las leyes reglamentarias que hemos analizado.

Conviene precisar que esta reforma debe darse en forma urgente ya que no es posible sujetar a criterios administrativos burocratizados la gestión de estas Entidades del Sector Descentralizado; seguir haciéndolo conllevará necesariamente a prolongar el estancamiento en el que se encuentran actualmente.

Considero que debe establecerse en la legislación correspondiente la posibilidad de que cada uno de ellos diseñe su propia estructura de control y programa ético y moral de desarrollo, y sea responsable por el funcionamiento de la misma, debiendo responder su Órgano de Gobierno ante el Congreso de la Unión de todos los actos e ilícitos que puedan darse en ellos.

Al igual que en las naciones desarrolladas, como el caso de Australia y Nueva Zelandia, que ahora poseen amplios códigos de conducta del servidor público, desde los cuales, cada Agencia individual diseña su propio código, para reflejar sus misiones y objetivos particulares; estimo que en México se puede adoptar ese sistema y de esta forma se podrá hacer a estas Entidades Públicas eficientes y se logrará que compitan, en un futuro cercano, en la prestación, distribución y comercialización de los bienes y servicios que brindan actualmente.

6. REFORMA AL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN, Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

Considero necesaria la reforma al Título Décimo y Décimo Primero de este Código a fin de precisar que todos los delitos cometidos por servidores públicos, mismos que analizamos anteriormente, deban ser considerados como graves a efecto de que quien incurra en cualesquiera de estos ilícitos penales, estén imposibilitados de obtener la libertad caucional, una vez que fueron procesados y se dictó sentencia firme en su contra.

Los señalados Títulos tipifican como delito las siguientes conductas:

- Ejercicio indebido de servicio público;
- Abuso de autoridad;
- Coalición de servidores públicos;
- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- Concusión;
- Intimidación;
- Ejercicio abusivo de funciones;
- Cohecho;
- Peculado;
- Enriquecimiento ilícito;
- Delitos cometidos por los servidores públicos (contra la administración de justicia).
- Ejercicio indebido del propio derecho;

Así mismo, encontramos en este Código diversas conductas delictivas que[®] pueden ser cometidas por los servidores públicos.

- ❖ Delitos contra la seguridad de la nación: Rebelión;
- ❖ Delitos contra la humanidad: Genocidio;
- ❖ Delitos contra la seguridad pública: Evasión de presos y Asociación delictuosa;
- ❖ Delitos en materia de vías de comunicación y de correspondencia: Ataques a las vías de comunicación y Violación de correspondencia;
- ❖ Delitos contra la salud;
- ❖ Delito de revelación de secretos;
- ❖ Delito de responsabilidad profesional;
- ❖ Delitos de abogados patronos y litigantes. (Defensores de Oficio);
- ❖ Delito de falsificación de documentos en general;
- ❖ Delito por variación del nombre o domicilio;

- ❖ Delitos contra la economía pública: Delitos contra el consumo y riqueza nacionales;
- ❖ Delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual: Hostigamiento sexual, Abuso sexual, Estupro y Violación;
- ❖ Privación de la libertad y otras garantías;
- ❖ Delitos en contra de las personas en su patrimonio: Robo, Fraude, Extorsión;
- ❖ Delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita;
- ❖ Delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos;

Independientemente de los delitos anteriores, considero en forma personal que deben incorporarse a este Código las siguientes conductas.

- Manejo indebido de fondos y recursos públicos;
- Desacato o violaciones expresas de la constitución;
- Ataques a las formas de Estado y de Gobierno establecidas en la propia constitución;
- Propiciar o permitir la alteración de la paz pública;
- Por comprometer en cualquier forma la soberanía nacional;
- Por propiciar con su conducta el menoscabo de la dignidad nacional;
- Por contraer empréstitos no aprobados por el Congreso de la Unión;

Con este punto estimo dar por terminada la propuesta personal de mi tesis de grado.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



CONCLUSIONES.

Considero que es en el Estado de derecho donde la sociedad puede resolver pacíficamente sus controversias. La Constitución General de la República, norma máxima que regula a nuestra sociedad, garantiza el marco de legalidad en el cual todos debemos desarrollarnos. Es en dicho marco en donde el Gobierno está obligado a que sus actos se rijan por la transparencia y la responsabilidad.

Es un clamor del pueblo de México contar con un gobierno que de respuesta a sus necesidades, garantizando su desarrollo sostenido a través de un entorno de seguridad, probidad, honradez, eficiencia y equidad. Por sobre todo esto, deberán estar sin duda, los valores de la justicia y del bien común.

En el actual esquema de gobierno, no basta promulgar leyes y crear organismos burocráticos cuyo objetivo sea el combate a la corrupción, o establecer programas encaminados a lograr una gestión de gobierno responsable, que busca resultados apegados a la ética y a la transparencia en su desempeño. Es necesario voluntad política y consenso entre los sectores sociales a fin de propiciar una reforma legal integral, que tenga por objeto incorporar al sector público criterios éticos y morales, para el desarrollo de la función pública.

En forma personal considero que la creación, por el actual Gobierno Federal, de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, aunado al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, no dejan de ser dos acciones del actual régimen encaminadas a fortalecer su política de cambio, pero dichos esfuerzos no fueron avalados por las reformas legales previas a su nacimiento y expedición.

Es extraño que en el actual Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, no se haya plasmado en el mismo ninguna acción específica para incorporar los dos criterios señalados e iniciar el camino para un combate eficiente de la corrupción que azota y flagela a nuestro país.

Así mismo, es raro no encontrar en el mencionado programa presentado por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el pasado mes de febrero, metas claras en materia de reformas legales e instrumentación de acciones tendientes al logro de una administración pública eficiente, transparente y honesta. Considero en forma personal que este programa no deja de ser un catálogo de buenas acciones que busca llenar un vacío, pero sin llegar a ser el instrumento eficaz que señale las líneas estratégicas entre el marco jurídico, las instituciones públicas, los servidores públicos y la ciudadanía, en la materia que analizamos.

En este contexto, es necesario que exista una definición por parte de nuestros gobernantes, de los objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos e indicadores que se utilizarán para medir el cumplimiento de planes y programas encaminados a combatir el fenómeno de la corrupción.

En el desarrollo de esta tesis analizamos conceptos fundamentales relativos a la ética y la moral pública; y lo relativo a sus valores. Propusimos que es necesario incorporar a cualquier plan de acción de gobierno aspectos inherentes a dichos conceptos, a fin de lograr una estructura pública en base al ethos de sus propios elementos humanos.

También se realizó el análisis relativo al tema de la corrupción y nos sorprendió el nada honroso lugar que ocupa nuestro país en el ámbito internacional.

Observamos diversas teorías que conforman las distintas escuelas del pensamiento jurídico en relación con la responsabilidad del Estado y definimos que éste, en sus funciones públicas debe responder ante el ciudadano por aquellos actos realizados por sus servidores públicos, y que causan daños o perjuicios a aquéllos.

Hicimos un análisis textual de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, encontrándonos con que ésta había dejado de tener vigencia federal y sólo eran aplicables sus disposiciones al Distrito Federal. Por obvias razones este análisis se realizó en la ley mencionada y en el capítulo de propuestas de esta tesis, incorporamos los temas que consideramos necesario debían reformarse, aún, en la nueva ley. Critiqué el contenido de la nueva norma, por considerar que carece de técnica legislativa ya que la misma se concretó a eliminar de la anterior norma los capítulos relativos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia, pero sin aportar ningún elemento novedoso. Solamente en lo referente a los nuevos sujetos de responsabilidad enunciados en la misma y a la forma electrónica de presentar la declaración de situación patrimonial, estimo como únicas novedades en esa nueva ley.

Estudiamos lo referente al servidor público y las responsabilidades en que puede incurrir en función del desempeño de su puesto, cargo o comisión. Analizamos las responsabilidades: política, civil, penal y administrativa; haciendo especial énfasis en esta última por ser en torno a la cual gira la temática de esta tesis.

Se realizó un análisis a las constituciones de diversos países a fin de establecer su similitud o diferencias con la nuestra, en relación a los temas del Juicio Político y de la Declaración de Procedencia.

Como ha quedado plasmado en el cuerpo de esta tesis, propusimos diversas reformas legales e implementar estructuras y programas tendientes a regular el patrimonio de los servidores públicos.

Por contenido de temas hicimos la propuesta de reformas legales a la Constitución; a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y al Código Penal Federal. Sin embargo, consideramos necesario hacer una revisión exhaustiva de los diversos ordenamientos jurídicos que regulan en materia administrativa, para incorporar en los mismos los principios éticos y morales que hemos propuesto a lo largo de este estudio. Consideramos que las normas que deben reformarse son las siguientes: Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley de Servicio de la Tesorería de la Federación; Ley del Servicio de Administración Tributaria; Ley General de Bienes Nacionales; y Ley del Servicio Civil de Carrera. Así mismo: Código Federal de Procedimientos Penales; y Código Fiscal de la Federación. También: Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; y todos los reglamentos emanados de las normas anteriores citadas.

Espero que las propuestas planteadas en esta tesis se tomen en cuenta por los distintos cuerpos revisores de la misma y por el H. Jurado Examinador, como suficientes para entender mi proyecto, aunque reconozco que faltó mucho por hacer para presentar la estructuración completa de los organismos y las reformas propuestas.

Finalmente sirvan estas últimas líneas para agradecer a todas las personas que tuvieron alguna aportación importante para el desarrollo de esta tesis; muy en especial mi eterno agradecimiento al asesor de este trabajo, Lic. Raúl A. Villarreal de la Garza, hombre íntegro y comprometido con su honestidad intelectual quien fue un impulsor infatigable de mi desarrollo en esta etapa de mi formación. *Gracias por su apoyo.*

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1984.
- 3.- ALTAMIRA GIGENA, Julio, La Responsabilidad del Estado, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1973.
- 4.- ANTOKOLETS, Daniel, Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo, Tomo I, Buenos Aires.
- 5.- BERTEHÉLEMY, H. Tratado Elemental de Derecho Administrativo, 9ª. Edición Paris, 1920
- 6.- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo V, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1964-1996
- 7.- BOBBIO, Norberto, La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Reimpresión, México 1991.
- 8.- BORJA, Rodrigo, Derecho Político y Constitucional, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1991
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio ¡ACUSEMOS! que no queden impunes los culpables de la crisis, Edamex, México 1983
10. CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo II, Editorial Abeledo Perrot, Quinta Edición actualizada, Buenos Aires, 1994
11. DAVILA GÁMEZ, Anselmo, El Estado de Derecho, UNAM, Primera Edición, México, 1938.
12. D'ALESSIO, Francesco, Institución de Derecho Administrativo Italiano., Tomo I Torino, 1932
13. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1998

14.- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, El Marco Legislativo Para el Cambio, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1982

15.- DIEZ, Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo V, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1967

16.- DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, 6ª, Edición, Edición Actualizada, Buenos Aires, 1997

17.- DUGUIT, León, Tratado de Derecho Constitucional, Primera Edición, Paris, 1911, Tomo III

18.- DWIGHT, Waldo, Administración Pública, La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros Aspectos, Editorial Trillas, México, 1980

19.- ENTRENA CUESTA, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, Editorial Tecnos, Madrid 1984

20.- ESCOLA, Héctor Jorge, Legalidad, Eficacia y Poder Judicial, Ediciones De Palma, Primera Edición, Buenos Aires, 1997

21.- ETKIN, Jorge, La Doble Moral de las Organizaciones, Los Sistemas Perversos y la Corrupción Institucional, Mc Graw Hill, Madrid, 1984

22.- FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 1ª, Edición, México, 1979

23.- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, 2ª Edición, Editorial Mc. Graw Hill, UNAM, México, 1997

24.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésima Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1981

25.-GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Prológo a la Obra de LEQUINA VILLA, Jesús, La Responsabilidad Civil de la Administración, Edit, Tecnos, Madrid, 1970

26.-GARCÍA PELAYO, Manuel, Las Transformaciones del Estado Contemporáneo, Madrid, 1977, tomado del Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa – Calpe, Madrid, 1998, Fundación Tomás Moro, Madrid, 1991.

27.- GLADDEN, E. N, Una Historia de la Administración Pública Desde el Siglo XI Hasta Nuestros Días, 1ª. Edición, (dos tomos), Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1989

28.- GUERRERO, Omar, La Teoría de la Administración Pública, Colección textos Universitarios en Ciencias Sociales, Editorial Harla, México, 1986

29.- GUERRERO OROZCO, Omar, Teoría Administrativa del Estado, Textos Universitarios en Ciencias Sociales, UNAM 1ª. Edición, México, 2000

30.- HAURIUO, Maurice, Principios de Derecho Publico y Constitucional Editorial Reus, Madrid.

31.- HAURIUO, Maurice, Principios de Derecho Administrativo, 11ª. Edición, Paris, 1921

32.- JÉZE, Gaston, Los Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo II, Paris, 1930

33.- JELLINEK, George, Teoría General del Estado, 2ª. Edición, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1978

34.- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1988

35.- KLIKSBURG, Bernardo , Pobreza: Un tema impostergable, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1983

36.- LABAND, Paul, Le Droit Publie de l'Empire Allemand, Tomo II, trad. Franc., Paris, 1900 – 1904

37.- LOWESTEIN Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, 1982

38.- MARIENHOFF, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Cuarta Edición Actualizada, Buenos Aires, 1951

39.- MARIENHOFF, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, Cuarta Edición, Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1974

40.- MAYER, Otto, Derecho Administrativo Alemán, Tomo. IV (traducción del alemán), Buenos Aires, 1959-1965

41.- OELCKERS CAMUS, Osvaldo, Bases para la Implementación de una Política Pública de Ética Gubernamental, Universidad Católica de Valparaíso, Escuela de Derecho

42.- OLIVERA DEL TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 5ª. Edición, México, 1988.

43.- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidad Legal de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1999

44.- RAMOS Gabriela, Una Nueva Cultura Ética en las Actividades Públicas y Privadas Internacionales, " Congreso Construyendo Comunidades Sanas en la Transición de México", México, 2000

45.- RAMÍREZ ARTIVIA, Juvenal, Ética, Moral y Valores en el Funcionario Público, Dirección General del Servicio Civil Costa Rica.

46.-RECASÉNS SICHES, Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, Editorial Reus, Madrid

47.- RIDING, Alan, Vecinos Distantes, un reto de lo mexicanos, Joaquín Mortiz, México, 1989

48.- ROMERO Francisco, Filosofía de la Persona, Editorial Losada, Buenos Aires, 1949.

49.- SALINAS QUIROGA, Genaro, Filosofía del Derecho, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, 1973

50.- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Principios de Teoría Política, Madrid, 1974, tomado del Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa – Calpe, Madrid, 1998, Fundación Tomás Moro, Madrid, 1991

51.- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1995

52.- SAYAGUÉS LASO Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 4ª. Edición, Editorial Altuna, Montevideo, 1959

53.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Porrúa, Décima Séptima Edición, México, 1996

54.- TENA RAMÍREZ, Felipe, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975

55.- THOMSON, F. Dennis, La Ética Política y el Ejercicio de Cargos Públicos, Editorial Gedisa, E. U. A.

56.- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, Derecho Administrativo, Tomo III, Tipográfica Editorial Argentina, Buenos Aires, 1951.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Código Penal Federal.

CÓDIGO Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. SECOGEF- UNAM. Primera Edición. México 1994.

Código de Conducta para Funcionarios Públicos, preparado por la ONU.

INTERNET

www.transparencia.py/etica/mam.htm.

<http://www.transparenciapy.org.py/etica/queesunaintetica.htm>.

<http://www.vedc.cl/-clbusfos/apsique/deli/corrupción.htm>.

<http://www.cddhcu.gob.mx/>

<http://www.congreso.gov.ar/>

<http://www.house.gov/>

<http://www.diputados.gob.ar/>

<http://www.congreso.gob.p/index.htm>

<http://www.congreso.cl/biblioteca7biblioteca.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/>

