



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA IMPORTANCIA DE LA ÉTICA PÚBLICA EN EL
MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
EN MATERIA DE VIGILANCIA, SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN,
CONTROL Y EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

LUIS ENRIQUE ESCOBAR HERNÁNDEZ

ASESOR: LIC. NOÉ PÉREZ BELLO



CIUDAD UNIVERSITARIA, DICIEMBRE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Para Blanca Estela Hernández y Luis Antonio Escobar, mis padres, que a lo largo de toda mi vida han sido la inspiración para alcanzar mis sueños y metas, que siempre están para brindarme su apoyo y consejos, para mis hermanos, Marlene Escobar y Eduardo Escobar, que día a día me acompañan en la lucha por la superación personal y me motivan para seguir adelante.

Para mis abuelitos, Hermelinda Colín, Romana Borja y Luis Escobar, que siempre han estado atentos al crecimiento y aprendizajes de su nieto, inculcando la cultura del trabajo y el esfuerzo como medio para dignificar a la persona.

Para todas y todos mis tíos, que sin importar la circunstancia y momento, siempre están presentes para apoyarme en mis aventuras y locuras, que no dejan de impulsarme para concretar mis anhelos y no dejar de prepararme para el día de mañana.

Para esa mujer que se encuentra a mi lado, que con su incansable arenga es artífice de la concreción de esta meta cumplida, que con sus abrazos, besos, consejos y sueños mueve mi vida, te amo Alma Leslie Moreno.

Para mis sinodales Amparo Elizabeth Cruz, María de Lourdes Moreno, Leopoldo Ruiz y Mauricio Gutiérrez, que mediante sus valiosas observaciones enriquecieron el documento de titulación y lo hicieron digno de presentar en aras de contribuir a la mejora de Administración Pública en nuestro país.

Para el Mtro. Ulises Corona que me brindó su apoyo inicial para formalizar mi proceso de titulación, que enriqueció el Protocolo y los primeros avances del trabajo, trabajo que se cristalizó y concluyó con el apoyo del Prof. Noé Pérez.

Para mi Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, que le debo mi formación, mis aprendizajes, mis habilidades para la lucha diaria, lucha encaminada a construir un mejor ciudadano, una mejor Administración Pública y con ello aportar para el engrandecimiento de mi país.

Para mis Maestras y Maestros que a lo largo de mi trayectoria académica me enseñaron, me formaron e impulsaron para no detenerme jamás, para salir adelante.

Para todas y todos mis amigos, colegas y hermanos de mil batallas, que en la construcción de utopías y realidades me motivan e inspiran para hacer lo mejor, para servir y ser un digno servidor público.

Muchas gracias a todas y todos, sin sus palabras, abrazos, consejos, regaños, risas esto no sería posible, gracias sinceras.

La importancia de la ética pública en el mejoramiento de la administración pública federal en materia de vigilancia, supervisión, evaluación, control y en el combate a la corrupción

Contenido

Introducción	4
Capítulo Primero.....	13
1. El Estado y la administración pública federal en México	13
1.1 Estado.....	14
1.2 Administración Pública.....	22
1.3 Gobierno.....	28
1.4 Valores de la moral pública	33
1.5 Ética pública	39
1.6 Sociedad	41
1.7 Recursos públicos	44
1.7.1 Recursos económicos	46
1.7.2 Recursos Humanos.....	47
1.7.3 Recursos naturales	48
1.7.4 Recursos materiales	49
1.8 Corrupción.....	50
1.9 Interés público	52
1.10 Órganos constitucionales autónomos	58
Capítulo Segundo.....	62
2. Estudio y descripción de las organizaciones encargadas de la vigilancia, supervisión, evaluación, control, y sanción de las acciones de la administración pública federal	62
2.1 Auditoría Superior de la Federación (ASF).....	65
2.2 Procuraduría General de la República (PGR).....	86
2.3 Secretaría de la Función Pública (SFP).....	89
2.4 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)	95
Capítulo Tercero.....	103

3. Estudio e Interpretación de la Legislación vinculada al desempeño de la administración pública federal. Importancia de la legislación	103
3.1 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	105
3.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	107
3.3 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	109
3.4 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.....	110
3.5 Ley General de Contabilidad Gubernamental.....	112
3.6 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	113
3.7 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	117
3.8 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	119
3.9 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ...	123
3.10 Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.....	125
Capítulo Cuarto.....	128
4. La administración pública federal vista desde la actuación de sus servidores públicos. Propuesta para su mejoramiento.....	128
4.1 Elementos que minimizan a la Administración pública federal.....	128
4.1.1 Soborno.....	132
4.1.2 Peculado	134
4.1.3 Tráfico de influencias	135
4.1.4 Concusión.....	137
4.1.5 Enriquecimiento ilícito.....	138
4.1.6 Cohecho.....	140
4.1.7 Ejercicio indebido de servicio público.....	141
4.1.8 Abuso de autoridad	142
4.1.9 Coalición de servidores públicos.....	143
4.1.10 Ejercicio abusivo de funciones.....	143
4.2 Corrupción como sistema	147
4.3 Propuesta para el mejoramiento de la administración pública federal en materia de vigilancia, supervisión, evaluación, control y combate a la corrupción.....	169
4.3.1 Propuestas en materia de legislación	183
4.3.2 Propuestas en materia organizacional.....	199
5. Conclusiones.....	214
Anexos	232

Anexo 1. Acuse de recepción de la solicitud de información pública ingresada mediante el Sistema Infomex.....	233
Bibliografía.....	235
Referencias electrónicas.....	239

Introducción

En la actualidad, uno de los principales problemas que enfrentan las sociedades se refiere al tema de la corrupción, ésta es posible vislumbrarla en las esferas pública y privada por lo que afecta a toda la sociedad.

En lo particular, la corrupción en la esfera pública es la que por excelencia afecta al conjunto de la sociedad, ya que es mediante el empleo de los recursos públicos, las decisiones: políticas, gubernamentales e incluso judiciales, que las personas se pueden ver afectadas en su persona e incluso los grupos sociales. La sociedad en general también puede ser afectada por las decisiones que se toman en la esfera de lo público.

La corrupción en la esfera de lo público es posible encontrarla en los tres poderes de la Unión, es decir, tanto en el Ejecutivo, como en el Legislativo e incluso en el Poder Judicial, que en conjunto son los tomadores de decisiones que tienen un efecto general sobre la sociedad mexicana.

De manera general, es posible establecer algunas consideraciones que existen entre los servidores públicos de los distintos poderes de la unión, mismos que se reflejan en particularidades que generan corrupción, estas son:

- Servidores públicos electos vía voto ciudadano y otros son designados;
- Servidores públicos que toman decisiones que inciden en el régimen interno del país, mientras que otros son ejecutantes de directrices administrativas;

- Servidores públicos del Poder Judicial que se encargan de la impartición de justicia, mediante la interpretación de las leyes existentes, mientras que otros, son los hacedores de dichas leyes.¹

Otro aspecto que vale la pena destacar, es que dentro de los servidores públicos que desempeñan algún cargo, empleo o comisión en la esfera pública, en cualquier Poder de la Unión, existen tres niveles de actuación, es decir, los servidores públicos federales, estatales y municipales.

Por otro lado, es importante aquí señalar que los fines del presente trabajo, se circunscribe abordar definiciones como Estado, gobierno, administración pública, valores de la moral pública, recursos públicos, legislaciones y entidades públicas vinculadas a la supervisión, vigilancia y evaluación de los servidores públicos, así como algunos elementos que contravienen el deber ser del servicio público, para concluir con la presentación de propuestas de mejora en el orden legal y administrativo.

En este sentido, en determinados casos los servidores públicos están ejerciendo su empleo, cargo o comisión con funciones y atribuciones alejados del ideal público de optimización, racionalización, eficacia, eficiencia y bien común, derivando en acciones u omisiones que contravienen tales principios aceptados por la sociedad en su conjunto.

Estas acciones u omisiones ponen en entredicho la naturaleza del origen de los propios servidores públicos, ya que estos surgen tras el acuerdo social de la necesidad de contar con intermediarios que coadyuven en las relaciones humanas y de formulación, ejecución y evaluación, que se implementen para atender a la

¹ Para una mayor profundidad con respecto a las diferencias prevalecientes en los Poderes de la Unión en materia de corrupción, se recomienda consultar a: Sánchez González, José Juan. La corrupción administrativa en México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., Estado de México, 2012, pp.546 En lo particular, el capítulo primero que establece como diferenciación de la corrupción en la esfera pública, como corrupción administrativa, política y judicial.

sociedad en relación con servicios públicos y realización de programas de toda índole.

Los servidores públicos al realizar ciertos actos u omisiones, pueden incurrir en faltas administrativas e incluso penales -por las cuales pueden ser sancionados-, ya que contravienen los preceptos legales existentes para regular su actuación, no olvidando que estos se supeditan a la máxima de hacer todo aquello que se encuentra normado,² es decir, bajo el principio de legalidad.

Por tal motivo, y en virtud de que su labor se encuentra cuestionada por su aportación al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, y que sus actos contravienen el contrato social y su propia utilidad, se presenta un problema para la sociedad.

Encontramos diversos problemas ante esta situación planteada: se contraviene el pacto social³, se violenta la normatividad vigente, se deslegitima la existencia y actuación de los servidores públicos, se cometen ilícitos, se utiliza el recurso público para bien personal o grupal y no social en su conjunto -como debería de ser-, estos actos y/u omisiones contribuyen en el descrédito del servicio público, incluso orillando a la sociedad a buscar otros medios para superar los problemas a los que se enfrenta y que deberían ser atendidos y en el ideal, resueltos por sus autoridades.

² Las normas que se vinculan con la actuación de los servidores públicos emanan desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puntualizan en leyes generales o federales, reglamentos, códigos, lineamientos, circulares, manuales y otros que se elaboran con la finalidad de permitir el actuar de los propios servidores públicos.

³ Por contrato social, es posible entender, de acuerdo con Rousseau lo siguiente: “Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y nosotros recibimos además a cada miembro como parte indivisible del todo. Este acto produce inmediatamente, en vez de la persona particular de cada contratante, un cuerpo moral y colectivo”, es decir, este cuerpo moral y colectivo es el Estado que conforme a sus diferentes componentes –territorio, población, gobierno- pero principalmente el gobierno, representa al conjunto de individuos suscribientes del contrato.

El contrato o pacto social se cristaliza en aras de alcanzar la superación del estado de naturaleza del hombre para así alcanzar una estabilidad, paz y armonía entre los individuos. Para ampliar sobre el tema, consúltese: Rousseau, Jean Jacques. Contrato Social. Espasa Calpe S. A. España, pp. 170. En especial, consultar páginas 47 a 49.

Se contraviene el pacto social en el entendido que éste adquiere vida en el momento en que el cuerpo social decide ceder parte de sus derechos para convivir en comunidad, buscando cuerpos profesionales que le faciliten acciones, programas y servicios que cumplan con sus aspiraciones y le resuelvan problemas, pero si esto no sucede así, la idea del pacto social, en su aspecto administrativo y organizativo, pierde vigencia.

De la mano con la problemática arriba señalada, la deslegitimación de los cuerpos profesionales, que no son otra cosa más que administradores públicos se acentúa y se vuelve un problema de estabilidad de la propia administración pública federal, de sus funciones que desempeña y del mismo pacto social, ya que éste surge por la necesidad de organizar y administrar -para vivir en comunidad-, los recursos que le son comunes a todos.

Se cometen ilícitos, ya que algunos componentes -si no es que todos-, de lo que llamamos corrupción sistémica en México, como el soborno, peculado, tráfico de influencias, concusión, cohecho, entre otros, constituyen violaciones a las normatividades vigentes en el país.

Esta característica significa un elemento distorsionador más para el devenir de los servidores públicos, porque no sólo desvirtúan su función pública-social en beneficio personal o grupal, sino que incluso se convierten, por su empleo, cargo o comisión, que les otorga ciertas ventajas, en posibles infractores de las legislaciones que regulan su actuar e incluso otras.

Es importante señalar algunos datos que nos dan luz sobre el estado de cosas que suceden con la corrupción administrativa en el ámbito del servicio público, en este sentido, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno del 2010, elaborado y publicado por “Transparencia Mexicana” señala que:

- “En 2010, se identificaron **200 millones** de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. En 2007 fueron 197 millones de actos.”⁴

En la cita es claro el tamaño del problema al que se enfrenta la sociedad y la misma administración pública, ya que estos últimos están basando su accionar en procesos corruptos que por ningún lado contribuyen al desarrollo democrático del servicio público que representan, y mucho menos para la sociedad y el país en su conjunto.

Otro dato relevante es el del Índice de Percepción de la Corrupción 2012 elaborado y publicado por Transparencia Internacional, se refiere a que “México es evaluado con una puntuación de 34 y ocupa la posición 105, junto con países como Argelia, Armenia, Bolivia, Gambia, Kosovo, Mali y Filipinas”⁵

Es claro que México es percibido, no sólo a nivel local, sino incluso internacional, como un país donde la corrupción está presente, cuestión que en mucho contribuye a que los recursos que eventualmente pudiesen venir a invertir en el país, decidan no hacerlo por los altos niveles de corrupción imperantes.

Todos estos problemas tienen en común, entre otras cosas, la falta de efectividad de los entes públicos y las normatividades que marcan el deber ser de una administración pública federal democrática; contruidos, estos entes públicos y normatividades, para prevenir, combatir y en su caso sancionar, toda aquella desviación normativa por la cual opten los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones o tareas que les son propias.

⁴ Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010 Cfr. <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf> (14 agosto 2013)

⁵ Índice de Percepción de la Corrupción 2012 Cfr. <http://www.transparency.org/news/pressrelease/20121205> comunicado de prensa indice de percepcion de la corrupcion 2012 (14 agosto 2013)

Lo anteriormente descrito, es el conjunto de los problemas a los que México, su sociedad y administración pública federal deben enfrentar para hacer de esta última una administración democrática, respetuosa de los valores de la moral pública y de la ética pública, profesional y meritocrática que contribuyan al desarrollo integral del país, de lo contrario éste seguirá sumido en un nulo desarrollo social y crecimiento económico, sin respuestas eficientes y eficaces ante los problemas sociales y en mucho en un país antidemocrático.

Es importante aquí señalar los objetivos generales y particulares, así como la hipótesis que busca atender el presente trabajo de investigación, mismos que a continuación se presentan.

El objetivo general que se plantea para la investigación, consiste en revisar y en su caso proponer herramientas que contribuyan al mejoramiento, revitalización y legitimación de la actuación de los servidores públicos federales, esto partiendo de la premisa de que los valores de la moral pública y la ética pública deben prevalecer en la actuación de los empleados de gobierno, no sólo en beneficio propio, sino inscritos en las normatividades aplicables en la materia y en las mismas organizaciones públicas.

De la mano con este objetivo general, la investigación cuenta con algunos objetivos particulares que son los siguientes:

- Exponer los criterios de reingeniería legal y organizacional que a través de los valores de la moral pública, permiten el avance de la administración pública federal a un estadio de mayor eficacia, eficiencia y efectividad.
- Exponer la norma que busca promover la revitalización de los servidores públicos federales en México mediante la instrumentación de acciones de carácter interno que le permitan cambiar la cultura administrativa actual, por una entendida en el marco de la responsabilidad, la honestidad, la transparencia y la rendición de cuentas, así como por el compromiso social.

- Señalar la importancia de la viabilidad y necesidad de mejorar el Servicio Profesional de Carrera para la administración pública federal, involucrando sus diferentes procesos y etapas -selección, ingreso, reclutamiento, desarrollo y retiro- los valores de la moral pública.
- Exponer los beneficios que supondría la construcción de un ente autónomo en materia de combate a la corrupción en la función pública mexicana.

La hipótesis del trabajo consiste en demostrar que la administración pública federal es siempre perfectible y pasa necesariamente por el mejoramiento de algunas de sus organizaciones a través de sus normatividades, ello para eficientar y hacer más eficaz el cumplimiento de sus obligaciones y atribuciones para con la sociedad mexicana.

Bajo las premisas señaladas con respecto al acontecer actual de la administración pública federal, y de la mano con los objetivos e hipótesis señalados, la presente investigación se conducirá en aras de mostrar que en efecto, la administración pública federal es perfectible y para ello son necesarios los cambios normativos y administrativos.

Dichas modificaciones concernientes a sus organizaciones y normatividades, tienen como hilo conductor, la prevalencia de los valores de la moral pública y de la ética pública en su conjunto y por ende en realizar una contribución para que en la práctica los entes públicos mejoren en su actuar cotidiano, reiterando, que el hilo de dicha propuesta de mejora, gira entorno a la ética pública que debe privar entre los servidores públicos en México.

De esta manera, en cuatro capítulos que componen el contenido de la investigación, se aborda la tesis considerando diferentes autores y fuentes de consulta que permiten ir mostrando las alternativas normativas de mejora que se realiza con respecto a la administración pública y su mejoramiento a través de la ética pública.

En el primer capítulo, se abordan los conceptos básicos y se plantea el marco teórico conceptual que sustenta el trabajo. Estos conceptos fundamentales son: Estado, Administración pública, Gobierno, valores de la moral pública y Ética pública, además, sociedad, recursos públicos e interés público.

Por lo que respecta al segundo capítulo se realiza un estudio y descripción sobre las organizaciones públicas encargadas de la vigilancia, control, supervisión, evaluación y sanción de las acciones de la Administración pública federal.

Estas organizaciones públicas son: Secretaría de la Función Pública, Procuraduría General de la República, Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales entidades analizadas en su composición interna y su marco legal que les brinda sustento en su actuar.

El capítulo tercero se encuentra dedicado al análisis de legislación vinculada con actividades que implican responsabilidad en el ejercicio de la administración pública federal (APF) y a la legislación relacionada con la vigilancia, control, supervisión, evaluación y sanción en el desempeño de los servidores públicos de la APF.

Entre las legislaciones que se analizan en dicho capítulo se encuentran:

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos;
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos;
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública federal;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- Ley Federal Anticorrupción en contrataciones públicas.

En el capítulo cuarto se analiza el fortalecimiento de la administración pública federal, en el entendido de la necesidad de un rediseño tanto legal como orgánico, para mejora del desempeño cotidiano en beneficio de la sociedad y el país en su conjunto.

Asimismo se muestran algunos de los hechos que minimizan a la Administración pública federal, estos elementos son: soborno, peculado, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, cohecho, entre otros, que atentan contra el ideal de servicio público y deslegitiman la actuación de los propios Servidores públicos.

Estos sucesos contribuyen a reforzar la idea de la corrupción sistémica en México, misma que se refuerza con datos e información actualizada proporcionada por la Secretaría de la Función Pública, obtenidos a través del Sistema Infomex y cuya información permitió elaborar los cuadros incorporados en esta investigación.

El capítulo concluye con una propuesta para el mejoramiento del desempeño de los servidores públicos de la Administración pública que parte de entender esta necesidad a través de dos caminos, por un lado, la mejora en lo organizacional y por el otra la mejora en lo normativo.

Capítulo Primero

1. El Estado y la administración pública federal en México

En las investigaciones del tipo social, que se desarrollan para el estudio, análisis e interpretación de temas en específico, se vuelve importante la explicación y acotación puntual de cómo se manejaran los conceptos a lo largo de la misma, para que el lector tenga claridad sobre la intención del texto cuando éste se encuentre leyendo.

El marco teórico–conceptual cumple la función de esclarecer el significado que se le asignan a los conceptos en la investigación de que se trate, cosa a la cual este documento de trabajo no se abstrae, por ello, iniciamos nuestro capítulo con la explicación de los conceptos claves a manejar a lo largo de la investigación, pero sobre todo para dejar constancia desde el inicio qué entenderemos por cada término, mismo que deberá dar mayor claridad y argumentación para la explicación del tema de estudio.

Comenzaremos la exposición del marco teórico–conceptual con tres conceptos que por la relevancia del tema que se aborda en la investigación es prioritario indicar su significado, estos conceptos son: Estado, administración pública y Gobierno, que no solamente constituyen nuestra materia de estudio, sino que a través de su explicación y entendimiento puntual, será posible facilitar la argumentación y construcción del planteamiento central del trabajo.

No prestemos mucha atención al orden en el que se presentan los conceptos señalados, porque los tres son de fundamental importancia para el entendimiento futuro de los postulados expresados a lo largo de la investigación. Además, dichos conceptos no se pueden explicar el uno sin el otro, su interrelación es permanente.

Como se verá a lo largo del capítulo, abordaremos otros conceptos que de la mano con los tres anteriores, sirven para delinear la construcción teórica de la investigación, además, contribuyen a lo largo de la misma para la búsqueda de mejores estadios de desarrollo y aplicación de nuestra materia de estudio e investigación, en este caso, la administración pública como medio ejecutor de los ideales estatales y sociales, para concretar mejores condiciones de vida para el conjunto de la sociedad.

Estos conceptos de los que hablamos, en segundo término, pero no por ello menos importantes para los fines del trabajo de investigación, son: Valores de la moral pública, Sociedad, Recursos Públicos e Interés público, mismos que serán explicados e interpretados de tal forma que permitan el mejor desarrollo del presente documento, a luz de la relación que -también- guardan con respecto a los conceptos de Estado, administración pública y Gobierno.

Es importante señalar que a lo largo del actual capítulo, las ideas conceptuales a tratar, serán respaldadas con diversas opiniones de investigadores que han hablado sobre el tema o concepto, esto para sustentar lo argumentado y con ello dar mayor contundencia en la exposición propia del significado atribuido para los conceptos señalados que serán abordados a lo largo de la investigación, comencemos, pues, con el primer concepto.

1.1 Estado

Desde tiempos inmemoriales el hombre buscó encontrar un medio para entrelazar sus esfuerzos, capacidades y recursos, así como para definir los espacios de común acuerdo para la vida en paz y tranquilidad que requerían en busca del desarrollo estable y seguro de sus actividades humanas, porque en el mundo naturaleza en el que vivían, donde lo importante era contar con capacidades personales que les permitiera allegarse de lo necesario para la sobrevivencia, las relaciones humanas eran escasas y cuando estas se

presentaban eran muchas veces para dirimir, a través de la violencia física, ciertos desencuentros entre los seres humanos, es decir, reinaba la condición del más fuerte.

Thomas Hobbes, en un excepcional texto conocido como “El Leviatán” describe esta condición de naturaleza del hombre donde reinaba la violencia entre ellos para la obtención de sus satisfactores inmediatos, como alimentos, territorios de caza, enamoramientos, entre otras necesidades del ser humano, pero evidentemente esta condición de naturaleza no podía ser la característica por la cual se condujeran las relaciones humanas.

En este sentido, los hombres deciden emprender la búsqueda colectiva del mecanismo por el cual se pudiera aglutinar los esfuerzos, recursos, que permitiera resolver las controversias entre ellos y que en general les asegurara mínimos de entendimiento, seguridad y paz para el desarrollo de las capacidades de los integrantes de dicho acuerdo, en este contexto, es como inicia lo que podríamos llamar los preparativos y primeros cimientos del Estado.

Previo a la teorización de Thomas Hobbes, los estratos sociales de los diversos países se organizaron a través de la *civitas*⁶, la *res pública*⁷, el *imperium* y la *polis*⁸, estamos hablando de los tiempos de Platón, Aristóteles entre otros autores que tuvieron en mente la organización de las personas a través de cuerpos normativos.

⁶ “... la comunidad de todos los ciudadanos...” De la Cueva, Mario. La idea del Estado. UNAM, Coordinación de Humanidades. Rosell y Sordo Noriega, México, 1975, pp. 27, Para los romanos, la *civitas*, al igual que en los griegos con la *polis*, representaba la figura del Estado, es decir, para los romanos, la *civitas* es el Estado en su época.

⁷ “... la cosa común al pueblo como comunidad” Ibid. pp. 27

⁸ “Todo ciudad se presenta a nuestros ojos como una comunidad, y toda comunidad se constituye en vista de algún bien (ya que todos hacen lo que hacen en vista de lo que estiman ser un bien). Si pues todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que al bien mayor entre todos habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprenda a todas las demás; ahora bien, esta es la comunidad política a la que llamamos ciudad” Ibid. pp. 18 y 19. En esta idea, se debe entender que los griegos interpretaban el significado de ciudad como Estado, es decir, para ellos la *polis* era el Estado, aunque en estricto sentido se puede entender como *polis*, ciudad.

Retomando de estos autores muchas de sus tesis centrales, un Florentino llamado Nicolás Maquiavelo, estudiosos de su época y de su contexto territorial, entiende que esas antiguas formas de denominar a la organización de la sociedad ya no eran útiles para entender su tiempo, contexto y sociedad.

Por ello es que propone entender el término Estado como forma de organización de la sociedad, en este sentido, a Nicolás Maquiavelo le debemos el haber acuñado esta definición que a la postre sería utilizado popularmente para estudiar los fenómenos de organización de las personas bajo reglas aceptadas libremente.

Para David Pantoja, "(...) en orden cronológico, se pueden distinguir tres grandes modelos de organización material y jurídico-política: a) la sociedad en la que la producción se logra mediante el sometimiento total de la persona del que produce y se regula por medio de la ética, correspondiendo a la polis griega o *Estado-comunidad-esclavista*, b) la sociedad en la que la producción se hace mediante la vinculación al medio de producción y se regula por el privilegio, correspondiendo a la *poliarquía* feudal o *Estado-propiedad privilegiada*; c) la sociedad en la que la producción se hace en base al intercambio entre individuos independientes y se regula por un derecho formal, correspondiendo al *Estado representativo* moderno o *Estado político*"⁹.

Es decir, también para Pantoja, la idea de Estado se fue construyendo a lo largo del devenir de la humanidad y sus necesidades propias de acuerdo al contexto en que vivían, pero lo importante, es que ya se habla de modelos que anteceden al Estado como el que se conoce actualmente.

Etimológicamente, el termino Estado tiene fundamentalmente dos acepciones, la primera corresponde al griego y proviene de "...*histemi* (que)

⁹ Pantoja, David. "Reflexiones y notas en torno a una teoría del Estado", en *Lecturas de Sociología y Ciencia Política*, Sánchez Azcona, Jorge. UNAM, México, Distrito Federal, 1980, pp. 163.

significó poner en pie, colocar o detener, mientras que *stasis-sía* se interpretó como fijar, mantener o conservar y el vocablo *statós* lo que está o se encuentra parado, aquello que se detiene o conserva fijo o estable. En Latín el verbo *stare* significa mantener firme o estar en una posición, en su participio pasivo da lugar a la palabra *status* que concierne situación que guarda, mantiene o en que se encuentra una persona o cosa en un momento determinado (y se relaciona con la)... posición que guarda cada uno de los individuos que configuran un conglomerado social”¹⁰

Es decir, estas terminologías antiguas redactadas por los pensadores de aquella época -Platón y Aristóteles fundamentalmente que no exclusivamente- eran para describir la condición de articulación en la que se encontraba la sociedad a la que pertenecieron, pero esencialmente para conceptualizarlas y teorizar con ellas en aras de darles explicación.

Es evidente que el Estado que se logró constituir entre los hombres de aquellos tiempos, no es igual al que en la actualidad se conoce, pero lo que no se puede dejar de reconocer, es que desde estos esfuerzos primarios es como se estructura la capacidad del hombre de poder vivir en colectividad bajo ciertas normas que regulan la vida de todos los integrantes de un territorio en específico.

Estas características, territorio y población son claves para entender lo que es un Estado, pero se necesitaba un elemento que diera certidumbre al acuerdo, para ello los hombres decidieron instituir cuerpos colegiados que cuidaran de los recursos de todos, a ellos los conocerían y llamarían como el gobierno.

Territorio, población y gobierno son los tres elementos indispensables para poder hablar de un Estado, -tal como se conoce hoy en día- si alguno de ellos no

¹⁰ Carrillo Landeros. Ramiro. Fundamentos éticos y epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración pública. Tesis Doctoral, México, 2005 pp. 42

existiera o faltara, no podríamos tener los elementos necesarios que se requieren para la formación de un Estado.

Lo difícil que resultó para los hombre en este caso, fue tomar la decisión de quien o quienes debían asumir la representación de los intereses de todos, porque el territorio y los hombres -con la disposición de vivir en paz y con seguridad- ya los había, pero las personas con la capacidad de hacer cumplir estos objetivos era lo que hacía falta.

Una vez que se contaba con los primeros tres elementos indicados - territorio, población y gobierno- era necesario establecer normas que permitieran darle certeza a las acciones del gobierno y de la sociedad, tanto en lo individual como en lo colectivo, en esa medida es que al transcurrir el tiempo los hombres se dieron a la tarea de diseñar sus reglas y normas, que ahora denominamos leyes.

Las normas y leyes permitieron el actuar individual, colectivo y al mismo gobierno, lo doto de un respaldo legal del porque se decide actuar de tal forma en lugar de otra, pero lo más importante de esta decisión de los hombres pertenecientes a un mismo territorio, fue la decisión de allegarse de un texto base para el desarrollo de las actividades que envuelven a un Estado.

La Constitución es un cuarto elemento fundamental del Estado, porque de esta manera se cuenta con la máxima expresión de los ideales de las personas para desarrollar sus acciones, omisiones, comunicaciones e interacciones siempre teniendo como fin la búsqueda de la superación de las condiciones de vida de forma individual y social, por lo tanto, la Constitución o Carta Magna no podía faltar en los elementos que dan vida al Estado.

Para Hans Kelsen, el Estado “(...) es una ordenación de la conducta humana”¹¹ que permite el establecimiento de normas como la Constitución o Carta Magna, con la lógica de que los hombres buscan en todo momento obtener lo mejor para sí, pero en el entendido de una sociedad, se debe actuar siempre pensando en que la vida en colectividad demanda ciertos comportamientos sobre otros, lo que podemos afirmar, señala Kelsen, al entender al Estado como ordenación del comportamiento humano, es decir, le establece límites, derechos, obligaciones para la sana convivencia que en la sociedad debe reinar.

Reunidos estos cuatro elementos -territorio, población, gobierno, constitución- era necesario dotarlo de una cualidad para que fuera exclusivo y no atacado el ejercicio de vigilar la actividad humana en colectividad, por ello es que al Estado se le puede conceptualizar como un ente con pleno derecho del ejercicio exclusivo de la violencia.

Lo que es entendible desde el punto de vista de que los hombres venían de una tradición guerrera y con alta dosis de violencia, por ello es que el Estado tiene el monopolio del ejercicio de la violencia física, pero no para maltratar a sus integrantes, sino para ejercer autoridad cuando fuese necesario, buscando en todo momento la paz y tranquilidad de la población.

“Territorio, pueblo, poder, derecho”¹² son elementos propios de los Estados, esto señalado por David Pantoja, lo que viene a reforzar lo señalado con anterioridad, donde todos estos elementos son descritos, únicamente hace falta resaltar que poder, es utilizado en nuestra explicación con la idea de gobierno, mientras que derecho se refiere a las normas que existen y se aplican en un territorio, principalmente la Constitución.

¹¹ Kelsen, Hans. Compendio de teoría general del Estado. Trad. Luis Recasens Siches y Justino de Azcárate Flórez. Blume, Barcelona, 1979, pp. 116

¹² Pantoja, David. Op. Cit. pp. 171 a 182

Una tercera descripción de lo que se puede entender por Estado, versa en el entendido de que el Estado es un conjunto de instituciones que permiten y facilitan la vida en colectividad, para asegurar la paz, prosperidad, utilización adecuada de los recursos, entre otros fines, por parte de los asociados -población, pero siempre con la intensión bien clara de que todo pertenece a los asociados y por ende se debe buscar que las decisiones que se tomen sean las adecuadas para así privilegiar los resultados sociales esperados.

En este sentido, para Ramiro Carrillo “el Estado es una forma de asociación política que descansa en una estructura jurídica para erigirse como la unidad social suprema dotada de poder de mando, acción y decisión. Se materializa por medio de diferentes instituciones gubernamentales que constituyen su parte orgánica”¹³ refiriéndose en esta última parte al gobierno, cuestión que abordaremos con mayor amplitud más adelante dentro de este estudio.

Estos espacios físicos que forman las instituciones son los canales que la sociedad se otorgó para la definición y solución de los diferentes problemas que pueden aquejarla en su conjunto o en su caso, a persona en lo individual, es decir, son las oficinas del Estado para que este cumpla la función elemental para la que fue instaurado, función consistente, -entre otras cosas- en la búsqueda de la paz, seguridad, prosperidad y desarrollo de cada uno de los individuos que conforman el territorio del cual está compuesto un Estado con las características aquí señaladas.

Desde el punto de vista marxista, “El Estado, (...) no es más que el medio jurídico como la burguesía capitalista ejerce su dictadura. El Estado es un instrumento coercitivo de las clases privilegiadas, que utiliza al gobierno como un gestor de la clase burguesa.”¹⁴.

¹³ Ibídem pp. 45

¹⁴ Sánchez Azcona, Jorge. Introducción a los conceptos marxistas del Estado y el Derecho. En lecciones de Sociología y Ciencia Política, UNAM, México Distrito Federal, 1980, pp. 219

Para esta definición marxista, el Estado no cumple funciones sociales para el conjunto de la comunidad, sino es un instrumento al servicio de la clase privilegiada o en el poder para su sostenimiento en contra de los intereses y beneficios de la clase que se encuentra sujeta a ella, es decir, la lucha de clases está presente en dicha definición, que ya no ve en la idea del Estado algo favorable para toda la sociedad, sino para un sector, -muy reducido-, de ella.

Lo importante de dicha definición marxista, es la idea de que al paso del tiempo, la primacía del bien común que da origen a la noción de Estado, es olvidada, porque una clase se apodera del control del Estado mediante instrumentos de control como lo es el gobierno y su aparato ejecutor que es la Administración pública.

En este sentido, el Estado ya no cumple funciones para el conjunto de la sociedad, sólo para una parte de ella que es quien ostenta ciertos privilegios, en este sentido, la idea del Estado original, que armonizaba los intereses personales para bien colectivo, es revertida.

“Estado... una definición integral incluiría tres elementos.

Primera: el Estado es un conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destacan la que se ocupa de los medios de violencia y coerción. Segundo:

esas instituciones se localizan en el centro de un territorio geográficamente delimitado, atribuido generalmente a una sociedad...

Tercero: es Estado; monopoliza el establecimiento de reglas al interior de su territorio...”¹⁵

Construyendo una definición propia para este trabajo, el Estado debe ser considerado bajo ciertos elementos propios e inherentes a este, mismos que son: territorio, población, gobierno, Constitución o normas jurídicas, que sirve para el

¹⁵ Hall, Jhon A. e Ikenberry G. Jhon. El Estado. Nueva Imagen, México, 1989, pp. 12

sostenimiento de un régimen económico-político que desarrolla sus funciones en aras del desarrollo social -no siempre logrado para todos-, que entre sus principales funciones se encuentra el uso legítimo de la violencia para asegurar todos los fines mencionados en lo económico y político, y que mediante un conjunto de organizaciones conducidas por la Administración pública ejerce todos sus fines y funciones.

Este personal estatal del que hablan los autores arriba citados y que se incluyen en la definición nuestra, nos da la pauta para describir el segundo concepto a utilizar a lo largo de la investigación, y que debe ser entendido en términos generales como la Administración pública.

1.2 Administración Pública

La administración pública la podemos describir desde dos aspectos conceptuales, por un lado desde su visión teórica de una ciencia perteneciente a las ciencias sociales y la otra, como un cuerpo práctico que encauza los recursos de la sociedad para la consecución de los fines que persiga la misma.

Debe quedar claro que la utilización conceptual de la administración pública en este trabajo será de índole práctico, pero no sería propio dejar de mencionar que la administración pública como tal es una ciencia de estudio.

Es una ciencia que busca el análisis, explicación y sustento de las actividades que un Estado debe realizar -por medio de sus cuerpos denominados administradores públicos o servidores públicos- para concretar sus ideales, por ello es que la Administración pública como teoría se inscribe en el mundo de las Ciencias Sociales.

Como un campo propio de estudio de lo que acontece en las esferas administrativas de lo público, esto en aras siempre de darle activos que le

permitan avanzar a mejores estadios de desarrollo y que ello redunde en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Para Ricardo Uvalle Berrones “Desde sus orígenes europeos, la administración pública es considerada una ciencia social. Puede decirse que es la primera ciencia social del mundo moderno”¹⁶, además de que dicha ciencia cuenta con autores y objeto de estudio propio al devenir administrativo de lo público, sus entes institucionales, sus procesos, métodos, evaluaciones, entre otros, que hacen de la administración pública una ciencia del estudio de lo público en su contexto administrativo.

Una vez dejado constancia que en esta investigación se entenderá a la administración pública desde su campo práctico, valdría la pena iniciar con la descripción de lo que por ella debe entenderse, porque dicho concepto es de primera importancia en el desarrollo de la presente investigación.

La administración pública es el conjunto de hombres y mujeres que desempeñan labores propias del devenir del Estado, como es la prestación de los servicios públicos, la atención a la sociedad, el diseño de los planes, proyectos, programas y políticas que desarrolla un gobierno, es decir, son los encargados de concretizar los ideales que inspiran al Estado, que podemos englobarlos en la idea de servir a la sociedad, este es el ideal del Estado y por el cual existen estos entes actuantes dentro del mismo y que además, le dan razón de ser al propio Estado, como ya se mencionó en el apartado correspondiente a dicho concepto.

Administración pública es: “la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines de gobierno (además, también puede ser concebida como) el arte y la ciencia de la dirección

¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración pública en la sociedad contemporánea. Instituto de Administración pública del Estado de México y Facultad de Ciencias Políticas y Administración pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1997, pp. 201

aplicada a los asuntos del Estado”¹⁷.

Por el lado de la prestación de los servicios públicos, es posible destacar la educación, la salud, la seguridad, el fomento al empleo y el cuidado del medio ambiente, entre otros, que son herramientas que se establecen para proporcionar a la sociedad instrumentos que les permitan incrementar sus posibilidades de desarrollo y crecimiento, tanto en lo personal, como en colectividad, siendo este último aspecto el más importante, porque el Estado y sus cuerpos administrativos - Administración pública- tienen la encomienda de servir a la sociedad para su mejora cotidiana en todos sus aspectos.

La atención a la sociedad es fundamental por dos razones, por un lado permite conocer los problemas que aquejan a la misma para así construir los instrumentos que faciliten el hacerle frente a dichos problemas, siempre pensando en resolverlos en la medida de lo posible, con el menor costo, tiempo e impacto favorable deseable.

Por otro lado, permite que la interacción directa entre la administración pública y la sociedad sea un canal de comunicación y acercamiento entre ambos, siempre contemplando que dicha relación en todos sus puntos es plausible, ya que constituye un incentivo para realizar -de acuerdo al deber ser- bien las cosas por parte de la administración pública, mientras que para la sociedad es un medio por el cual pueden hacer exigible sus derechos, es decir, es un espacio de empoderamiento ciudadano y de relación constructiva.

Un aspecto a resaltar es el que se refiere al diseño de los planes, proyectos, programa y políticas que se elaboran para la atención de los problemas que pueden presentarse en la sociedad, es decir, es la construcción teórica de las

¹⁷ Castelazo, R. José. Apuntes sobre teoría de la Administración pública. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, 1997, pp. 24

actividades que realizará la misma administración pública para cumplir con los fines para los cuales está pensado su actuar.

Por un lado sirve para resolver dichos problemas sociales, por otro para crear las condiciones que permitan el desarrollo armonioso, seguro, estable e integral de la comunidad y un tercer aspecto, permite justificar la existencia del Estado y de la misma administración pública, porque se materializa a través de dichas actividades los ideales del Estado y con ellos los de la comunidad.

Es importante destacar que no solamente se diseñan por parte de la Administración pública los planes, proyectos, programas y políticas públicas, sino que son instrumentadas por ella misma para así ponerlas en contacto y al servicio de la sociedad, en este sentido, la administración pública se convierte en el facilitador de los instrumentos necesarios para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad y del propio Estado en su conjunto.

Un tercer elemento referente a los planes, proyectos, programas y políticas públicas es el que consiste en su evaluación, que aquí vale la pena resalta dos caminos de la misma, por un lado la sociedad evalúa constantemente las acciones del gobierno, porque son ellos directamente los que se benefician o no del actuar en tal o cual sentido de dicha administración pública federal.

Por otro lado, la administración pública constantemente se encuentra en procesos de evaluación que permiten entender la lógica en que se encuentran funcionando sus actividades, por ello es que con el diseño, implementación y evaluación podemos cerrar el círculo virtuoso de una de las tareas más importantes que la esta administración cumple para la sociedad en lo referente a la atención de los problemas y necesidades sentidas por esta última.

El manejo de los recursos públicos es otra de las actividades por la cual podemos explicar a la administración pública, ya que por este camino ella es la

responsable del manejo del dinero público que genera la sociedad para así instrumentarlos en aras siempre del interés general y para provecho de la comunidad, recurso que generalmente es empleado para el funcionamiento regular de las acciones de la administración pública.

Los recursos públicos deben ser entendidos desde el aspecto monetario, pasando por los recursos naturales como el petróleo, el agua, los bosques, la flora y la fauna, y por supuesto los recursos humanos de que dispone un territorio para usufructo social de su comunidad.

Todos estos recursos son custodiados y empleados por la administración pública para la realización de sus fines, encaminados a satisfacer y atender las necesidades más apremiantes por las que requiera la sociedad la intervención de dicha administración pública.

En este sentido, se genera una relación directa entre lo explicado párrafos arriba con respecto a los planes, proyectos, programas y políticas públicas, ya que mediante el empleo de los recursos públicos de que dispone la administración pública, es como se puede planear, instrumentar y evaluar el accionar cotidiano de la administración pública.

Es importante aquí señalar que la administración pública encarnada en servidores públicos es un ente por el cual los gobiernos implementan sus decisiones en torno a ciertas tareas que le corresponde atender, en este sentido, la administración pública es el cuerpo que permite el actuar cotidiano de los gobiernos, término -gobierno- que será abordado y explicado más adelante dentro de la investigación.

Reforzando la idea anterior de la relación y correspondencia que existe entre administración pública y gobierno, vale la pena citar a Pedro Muñoz Amato quien señala que la administración pública es la “fase del gobierno que consta de

ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político”¹⁸, es decir, la administración en su carácter pública es aquella que permite a los gobiernos atender sus fines para con el conjunto de la sociedad y del Estado mismo.

Es importante señalar algunos aspectos con respecto al sentido de la administración pública en el mundo actual, no sólo en el contexto mexicano, sino incluso en el mundial, esto de acuerdo con Ricardo Uvalle Berrones, mismo que le atribuye “(...) sentido útil, necesario y social porque: Hay en ella un compromiso con lo positivo de la vida social y económica y con la salud política del Estado. Hay en ella un compromiso para luchar contra los males públicos que debilitan el vigor de los ciudadanos. Hay en ella una postura moral para salvaguardar el interés común.”¹⁹

En este sentido -de acuerdo con el autor anteriormente citado- agregaríamos el compromiso que tiene por la superación del estado teórico del arte y de la práctica de administrar los recursos comunes, por ello es que la administración pública es vista desde el ámbito científico y práctico.

Concluyendo: la definición de administración pública se entiende como el conjunto de personas que de forma racional implementa procesos y acciones para la formulación, implementación y evaluación de planes, proyectos, programas y políticas públicas que permiten a los gobiernos relacionarse con la sociedad para cumplir aspiraciones y resolver problemáticas presentes y sentidas por la misma sociedad.

¹⁸ Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración pública. Teoría general, planificación, presupuestos. México. Fondo de Cultura Económica. 1956, pp. 26.

¹⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración pública en la sociedad contemporánea, op. cit. pp. 203.

1.3 Gobierno

El gobierno es uno de los conceptos más importantes en el ámbito de la vida pública en México ya que por medio de este instrumento instituido y constituido por la sociedad es que se articulan los esfuerzos de la misma para conseguir los cambios que se requieren para el desarrollo del país y de la misma sociedad.

Es importante destacar que también es uno de los conceptos -gobierno- que más ha sido estudiado a lo largo de la historia de la conjunción de personas, esfuerzos y recursos, es decir, a lo largo de la vida asociada, ya que mediante dicho elemento del Estado, es que se pueden trazar las líneas de acción que busquen alcanzar los ideales que dan vida al Estado y por lo tanto, a la sociedad que demanda su actuación por la necesidad que eventualmente tenga en un momento y lugar determinado.

Uno de los autores más importantes de las Ciencias Sociales y del Estado mismo, como lo es Jean Jacques Rousseau se ocupó del tema que ahora abordamos, en este sentido, se pregunta Rousseau lo siguiente “¿Qué es, pues, el gobierno? (y se responde de la siguiente manera) Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política.”²⁰.

Es decir, un medio por el cual existe comunicación y entendimiento entre la sociedad y su gobernante, todo ello para tratar temas vinculados con la vida asociada y regida, ya por aquellos años de estudio de Rousseau, de un contrato social, es decir, una ley suprema, lo que ahora podemos identificar como la Constitución.

²⁰ Jacques, Rousseau. Jean. Contrato Social. España. Editorial Espasa Calpe, S.A. 2003, pp. 88

Las organizaciones de carácter público que se crean para el desarrollo de la sociedad pueden ser entendidas como entes facultados para la realización de actividades en la vida pública.

En este sentido, se debe identificar al gobierno como un entramado de organizaciones dotadas de carácter legal y normativo para ejecutar acciones y tareas en la vida pública, siempre teniendo en mente la finalidad de cumplir y realizar las expectativas sociales en la medida de las posibilidades de cada organización en lo particular y entre ellas en lo general.

Lo anterior es justamente lo que ya visualizaba el estudioso de los asuntos sociales Jean Jacques Rousseau, es decir, gobierno como medio de comunicación y correspondencia entre gobernados y gobernante.

Etimológicamente, desde la concepción filosófica, podemos entender al gobierno como “(...) las instituciones administrativas particulares de una sociedad, cuya función consiste en controlar la acción individual, salvaguardar los derechos individuales (ahora Derechos Humanos) y nacionales y, en general, promover el bienestar público(...)”²¹, mientras que para la etimología sociológica, gobierno “(...) se refiere a los individuos y órganos que tienen la responsabilidad de conducir la acción del Estado.(...)”²².

De estas últimas definiciones etimológicas señaladas, podemos destacar algunos elementos, por el lado filosófico, lo correspondiente a controlar, salvaguardar, bienestar público, que se le atribuye a los gobiernos.

Mientras que por la vertiente sociológica; se entiende como individuos y órganos, lo que en correspondencia nos daría una aproximación a la definición de gobierno de la siguiente manera: Conjunto de órganos -instituciones- que

²¹ D. Runes. Dagobert. Diccionario de Filosofía. México. Tratados y Manuales Grijalbo. 2005. pp. 159

²² Pratt, Fairchild. Henry (Editor). Diccionario de Sociología. México. Fondo de Cultura Económica. 1997. pp. 132

mediante la acción de individuos -administración pública- aplica leyes y recursos públicos, para controlar y salvaguardar los intereses colectivos en aras de promover el bienestar público.

Debemos destacar dos cuestiones para entender de mejor manera lo que es gobierno, por un lado el marco normativo o legal que le da vida para el ejercicio constante de las actividades que puede y debe desarrollar, actividades como el cobro de impuestos, la prestación de un servicio público, la formulación, implementación y evaluación de planes, programas, proyectos y políticas públicas, etc., que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad para la que se actúa por parte de las organizaciones y del mismo gobierno.

Por otro lado, es importante destacar el ideal que anima a las organizaciones y en general al gobierno, es decir, la búsqueda constante del mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, este es su principal argumento de existencia, por lo tanto, el gobierno debe ser entendido como sinónimo de interés general, como el constructor de las herramientas que permitan el crecimiento y desarrollo social de la comunidad en la cual actúa.

Estos dos principios fundamentales con los que cuenta toda organización pública en particular y en general el gobierno, es con la finalidad de darle legitimidad en su actuar ante la sociedad, buscando con ello impactar favorablemente a la misma, por ello es que podemos señalar que el gobierno se encuentra en todo momento construyendo organización social.

Sin embargo, no debe entenderse esto como organización de grupos de interés o de otra índole, sino como organización en beneficio colectivo a través de la aplicación de las leyes y normas, así como de todo tipo de recursos públicos que animan a las organizaciones en su conjunto y a la vida en colectividad, siempre teniendo presente que el interés general es el que debe estar por encima del particular.

Para David Arellano el gobierno es un “(...) constructor social (...)”²³ que trabaja y hace uso de sus atribuciones legales para incidir en la vida pública ya sea previniendo delitos, aplicando programas, recibiendo quejas y en general atendiendo a los intereses que la sociedad demanda le sean atendidos, justamente esta aplicación de leyes y recursos públicos del que hablamos, en el párrafo anterior, se complementa con la idea de David Arellano.

Pero además, significa para el propio gobierno el medio por el cual alcanza la legitimidad constantemente, ya que al verse emplazado por la sociedad para responderle de una u otra forma y en distintos casos, es que el gobierno tiene la oportunidad de seguir vigente en la necesidad colectiva y con ello constantemente -de acuerdo a su actuar- se encuentra legitimándose.

Un tercer elemento importante para entender aquí de mejor manera la conceptualización de gobierno, se refiere a su importancia para la aplicación de las políticas públicas que se diseñan para cumplir con los fines y objetivos que toda organización tiene en una sociedad.

En este sentido, esa red de organizaciones que podemos entender como gobierno tiene la tarea de aplicar políticas públicas para beneficiar al conjunto de la sociedad, no sólo como elemento que le permite cumplir con sus fines legales y sociales, sino como medio para adquirir legitimidad entre la propia sociedad.

Estas dos características -cumplir con su mandato legal y adquirir permanentemente legitimidad- van entrelazadas, ya que al hacer las cosas de conformidad al mandato legal correspondiente, y siempre asumiendo como imperativo la norma -principio de legalidad-, le permite al gobierno ser valorado y apreciado por los integrantes de la colectividad social, por ende, dicha

²³ Arellano David, Cabrero Enrique y Del Castillo Arturo (Coord.) Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental. CIDE – Porrúa, México, 2003, pp. 10

característica le permite al gobierno adquirir legitimidad ante su actuar o no en determinadas situaciones.

Justamente en la importancia de la hechura, aplicación y evaluación de las políticas públicas, además de los planes, proyectos y programas dirigidos a la sociedad, es que surge una relación fundamental en la vida de las organizaciones y del gobierno, en este sentido, la relación administración pública o mejor dicho, administradores públicos -gobierno/administradores públicos-, es que se puede cumplir con el ideal que anima a las organizaciones, es decir, contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad.

Por otro lado, le da la oportunidad a los administradores públicos o servidores públicos de legitimar su existencia dentro de la vida pública, es decir, organizaciones/gobierno – administradores públicos/servidores públicos es el conjunto de elementos actuantes dentro del Estado que permiten y desarrollan el estudio, elaboración, aplicación y evaluación de las tareas que deben ser realizadas en aras de alcanzar un mejor desarrollo dentro de la sociedad.

La administración pública y las organizaciones en particular y en general, constituyen los componentes del gobierno, los cuales no se podrían explicar por separado, ya que la organización otorga el sustento legal para el actuar en sociedad y el administrador público le otorga vida para ejecutar ese mandato legal y en esa vinculación se debe trabajar para la búsqueda de la legitimidad que requieren ambas para alcanzar el ideal de que su actuar sea bien calificado por la sociedad para la cual actúan.

Resumiendo la conceptualización de gobierno, lo podemos entender como un conjunto de organizaciones dotadas de instrumentos legales y recursos públicos -económicos, humanos, materiales- para realizar actividades de interés público, siendo los administradores públicos los encargados de instrumentar los

mandatos legales que dan vida a dichas organizaciones y por lo tanto al gobierno, por ello su importancia y prevalencia dentro de la vida asociada moderna.

Una vez que hemos caracterizado tres componentes esenciales de la vida moderna, como lo es el Estado, el gobierno y la administración pública, debemos conceptualizar los valores que deben animar las acciones y/u omisiones que se realizan para concretar las tareas que cada instrumento social tiene para con la comunidad en la que interactúa, en este sentido, los valores a los que hacemos referencia son los que tienen que ver con el interés colectivo y que por ende, responden y generan resultados que impactan favorablemente a la sociedad.

1.4 Valores de la moral pública

Empecemos por aclarar que la idea de valores de la moral pública no busca entender ni enlazar los valores practicados y difundidos por religión alguna, ya que ellos entienden el bien en una situación en concreto, por el contrario, la idea de bien, bienestar, etc. en el entendido de la moral pública es pensando que las acciones e incluso la inacción que se realiza por persona alguna, debe ser siempre teniendo en mente que habrá una consecuencia que en todo momento debe ser orientada a que sea favorable para la sociedad en la que se convive.

Los valores de la moral pública por lo tanto responden al interés general, no importando las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas, incluso religiosas que cada individuo presente, ya que al ser de interés general, estarán orientadas a la búsqueda incansable de generar resultados positivos que impacten en la calidad y desarrollo de vida de la sociedad, por ende es que se entienden separados de toda religión.

Estos valores de la moral pública deben ser entendidos, practicados y estimados por la sociedad y por la administración pública, esta última como aplicador de los ideales que anima y dan legitimidad al actuar del gobierno y al

Estado mismo, esto permite señalar que dichos valores redundan en un doble beneficio, ya que contribuyen al desarrollo ideal de las tareas del Estado-gobierno y por otro lado, contribuye en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

Dentro de los valores de la moral pública y más bien como aglutinador de todos ellos está la idea de la ética, que etimológicamente proviene del vocablo "(...) *ethós*: carácter, modo de ser o de comportarse, de (este) término derivó *ethiké*, *ethikós* que corresponde a ética, la cual se sintetiza como deber ser en general y tiene por objeto el estudio de la moral (...)"²⁴.

Es decir, la ética marca las pautas -a través del estudio de la moral y sus valores- de los comportamientos que deben seguirse para realizar actos u omisiones que permitan al individuo concretar los mejores ideales sociales, lo que sin duda, también es en beneficio propio.

Hay que señalar que esta palabra fue utilizada desde tiempos de Platón y por Aristóteles en la Grecia antigua, quienes le asignaron una importancia fundamental para entender la relación entre la política y la sociedad, entre el gobierno y la sociedad, en este sentido, para Aristóteles la ética resultaba imprescindible de la vida pública y por ende de la política, lo que sin duda refleja el gran humanismo que inspiraba los trabajos y obra de este autor y de muchos de los pensadores que le antecedieron.

Este deber ser en el comportamiento humano que significa la ética y sus valores públicos son bajo la perspectiva de la vida social y moderna en la cual se vive en la actualidad, que sin duda es de gran importancia, porque entiende y refleja las aspiraciones más genuinas del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

²⁴ Carrillo Landeros. Ramiro. Op. Cit. pp. 37

Esto no sólo como entes individuales, sino como entes sociales que deben a través de sus comportamientos, acciones y omisiones reflejar el ideal de buscar el perfeccionamiento individual y a su vez el social como única vía de realizar la condición humana de vivir en sociedad por la búsqueda del interés colectivo.

El deber ser entendido como medio normativo de las acciones y omisiones que se pueden realizar en la vida de las personas de manera individual y en conjunto como cuerpo social, será determinante para conocer las oportunidades que pueden existir a través de los comportamientos humanos, porque en la actualidad -como en otros espacios de la historia de la humanidad, como en el estado de naturaleza hobbesiano- la individualización y la búsqueda permanente de los beneficios personales exclusivamente, están distorsionando los valores de la moral pública y por ende de la ética como forma de conducción individual para la búsqueda de mejoras en las condiciones de vida personales pero sociales al mismo tiempo.

En este sentido, para Ricardo Uvalle, “los valores son un medio para conseguir que las conciencias individuales se articulen en la conciencia colectiva para asegurar las condiciones fundamentales de la vida asociada”²⁵, es decir, comportamiento personal con miras al beneficio social y por ende, también, personal, esto en un círculo virtuoso del comportamiento humano.

De lo descrito anteriormente, es importante señalar que no solamente se atenta contra los intereses de la sociedad en su conjunto, sino que incluso se pone en riesgo el pacto social construido para armonizar la vida de las personas con el fin de alcanzar mejores y mayores condiciones de paz, seguridad y prosperidad, situación que se aleja cuando se busca sólo el beneficio personal, por encima, - incluso- del social, lo que evidentemente es preocupante.

²⁵ Uvalle Berrones. Ricardo. La responsabilidad política e institucional de la Administración pública. Instituto de Administración pública del Estado de México. A.C. Toluca, Estado de México, 2003, pp.140

Este constante recurrir al comportamiento ético por parte de las personas, únicamente se puede explicar por la condición de ser entes sociales que viven e interactúan cotidianamente con otros individuos y desde el momento en que se vive en sociedad, bajo reglas claras para todos, por ello la ética siempre debe estar presente como instrumento conductor de las relaciones e interacciones que entre humanos se presentan.

Como ya se indicó, la ética tiene como finalidad el estudio de la moral, misma que etimológicamente significa y proviene "... (del) término latino "*moralis*" (que) se origina "*mos-moris*" relativo a las costumbres que caracterizan a los individuos en un lugar y tiempo determinados."²⁶.

En este sentido, podemos resumir el vínculo que hay entre la ética y la moral de la siguiente manera y esto a modo de definición que permita entender dicho vínculo: es el deber ser de las personas de acuerdo a sus costumbres dadas en su contexto de vida, pero siempre pensadas en relación con las demás personas con las cuales comparte relaciones, tiempo y espacio.

"La ética (...) es un conjunto de valores que aluden al deber ser para propiciar que las conductas colectivas tiendan a la congruencia.

La ética es un núcleo que favorece modos honrados de proceder y permite que el valor de la responsabilidad se acreciente de manera individual y colectivo. La ética (citando a Juliana González) favorece que la convivencia pública se efectúe con apego a las normas jurídicas y políticas, las cuales necesitan de las virtudes cívicas de las personas para generar un ambiente de civilidad y respeto."²⁷

Para los fines de este trabajo, la ética será la que ayude a explicar lo referente a las necesidades del hombre por comportarse correctamente en su

²⁶ Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. pp. 39

²⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. pp. 141

relación social, por ende, debemos formular con precisión cuales son los alcances y componentes de esta ética pública de la que trata este estudio.

Entenderemos a la moral como el conjunto de reglas, costumbres, comportamientos y actitudes por las cuales el individuo se relaciona con sus similares, no perdiendo de vista que dicho actuar debe corresponder a la necesidad de entender que lo realizado tendrá un impacto en lo personal y en lo social, pero siempre debe ser este orientado para que el impacto sea benéfico en ambos sentidos, es decir, personal y social.

Solo de esta manera se podrá concretizar el ideal de la ética a través de los valores de la moral pública, que es la búsqueda del perfeccionamiento de las acciones del individuo para un beneficio individual pero sobre todo colectivo.

Es importante mencionar que la moral cuenta con dos vertientes por la cual puede ser estudiada, practicada y explicada, por un lado se encuentra la parte individual de su práctica y por el otro se encuentra su parte social.

Para los fines de esta investigación la moral será tratada desde la visión social de la misma, es decir, desde el entendido de que los actos humanos tendrán en todo momento relación con otros individuos y con la sociedad en general, por ende, los resultados de dichos actos deben estar orientados a la búsqueda permanente de cumplir con las aspiraciones que pueden existir para el mejoramiento de la calidad de vida del grupo social al que se pertenece.

En este sentido, la ética, entendida como un conjunto de valores morales, tiene la ventaja, de acuerdo a Teresa Kwiatkowska y Jorge Issa, citados por Ricardo Uvalle, de permitir "(...) tomar conciencia de la importancia para actuar como personas y ciudadanos. Como personas, fortalece el mundo civil y privado en el cual se localiza el aprendizaje de los valores que son parte de la subjetividad de cada ser humano y que son fundamentales para su modo de proceder en la

vida pública. Como ciudadano, la ética (como conjunto de valores morales) es punto cardinal para que los valores públicos sean no sólo compartidos, sino que se cumplan para garantizar el respeto hacia las instituciones que son la base para que las reglas favorezcan una convivencia más armónica y eficiente.”²⁸, es decir, la ética y sus valores inherentes como modo de ser personal con impacto en lo social.

El Estado, el gobierno y la administración pública tienen un componente moral en todos sus aspectos, pero al ser la administración pública la encarnación práctica de los ideales del gobierno y del Estado, los valores de la moral pública serán vinculados permanentemente a ella, porque al entender la importancia indisoluble de la moral con la sociedad y el vínculo inseparable de la Administración pública con la sociedad para buscar objetivos y metas propicios para el desarrollo colectivo y conociendo los aportes que para ello pueden generar las prácticas cotidianas de la moral pública, es que los valores de la moral pública guardará una relación constante en este trabajo.

Al ser la administración pública la maquinaria que elabora, ejecuta y revisa las acciones de gobierno que emanan de los ideales del Estado, que sin duda están siempre pensados en una relación de servicio a la sociedad y que en ello está el mejoramiento de la misma, no se podría desestimar los aportes que la moral pública otorga a dicho anhelo social, ya que al postular prácticas libres y conscientes por parte de los individuos para con otros individuos y para con la sociedad misma, la moral pública se vuelve un mecanismo de apoyo en las acciones cotidianas que son emprendidas por la administración pública.

Estado, gobierno, administración pública y valores de la moral pública son algunos de los elementos teóricos que permitirán el desarrollo y construcción del presente trabajo, buscando en todo momento explicar la relación e importancia que guarda la vinculación entre la moral y los otros tres componentes

²⁸ Ibid. pp. 141

fundamentales de este trabajo, por ello es que hasta aquí se esbozaron las conceptualizaciones de cada uno de ellos.

Sin embargo, en el desarrollo y cuerpo de la investigación se construirá la relación -fundamentalmente- que guarda la moral y la ética con la administración pública y los servidores públicos, esto debido al carácter práctico que encarna ésta en la realización de los ideales del Estado y la sociedad.

1.5 Ética pública

Uno de los conceptos centrales de la presente investigación, es el de Ética pública, ya que el mismo significa la fuente de origen de la cual partirá la propuesta de mejora para la administración pública federal.

La ética pública es entendida como una forma de estudiar, pero sobre todo, orientar el comportamiento de los servidores públicos de la administración pública federal, comportamiento que debe orientarse al cumplimiento del marco legal, a la satisfacción de los ciudadanos y al cuidado y buena administración de los recursos públicos.

De acuerdo con Oscar Diego Bautista, “la ética pública tiene por objeto lograr que las personas que ocupen un cargo público lo hagan con diligencia y honestidad como resultado de la deliberación”²⁹ a ello hay que agregar que además de la deliberación, los servidores públicos deben acogerse a los preceptos legales que les sean aplicables.

Estos valores señalados -diligencia y honestidad- son compartidos por el grueso de la sociedad, es más, son exigibles de ellos para con sus servidores públicos, es justo en este punto donde se debe señalar que la ética pública

²⁹ Bautista, Oscar Diego. Ética pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. INAP, México, 2009, pp. 33

adquiere importancia, ya que los valores que en ella intervienen, son aceptados y concebidos como deseables, es decir, son aplicables para el total de la sociedad³⁰.

De la mano con esta afirmación anterior de Mauricio Merino y de Oscar Diego Bautista, se debe vincular la noción de ética que desarrollo Max Weber, esto en relación con la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción³¹, ya que mientras la primera se vincula al conjunto de la sociedad pero especialmente a los Servidores públicos, la segunda se relaciona íntegramente con las concepciones del individuo.

Asumiendo en el presente trabajo la visión descrita por Weber en relación con la ética de la responsabilidad, es que se debe indicar de manera textual el concepto de ética pública que será empleado a lo largo de la investigación.

En este sentido, por ética pública se entiende al conjunto de valores que son aceptados y concebidos como objetivos por parte de la generalidad en la sociedad, ya que se entiende que de esta manera se pueden atender los asuntos que les son de importancia a todos.

En lo específico, la ética pública y con ello la ética de la responsabilidad de Weber, se encuentra relacionada con los servidores públicos, ya que ellos son los responsables de la atención de la sociedad, ello para así resolver asuntos que le incumben a la misma sociedad.

En síntesis, la ética pública es entendida como el conjunto de valores que son socialmente aceptados por la mayoría -idealmente toda la sociedad- y que se

³⁰ De acuerdo con Mauricio Merino, "(...) la ética pública asume dos planos: por un lado apela a los valores generales que hacen posible la convivencia con los demás; y por otro, entiende que la virtud se expresa a título individual (...). Merino, Mauricio (Editor). Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. CIDE – SFP, 2006, pp. 33

³¹ Se sugiere consultar el libro "El político y el científico" escrito por Max Weber, eso para ampliar en el estudio de la propuesta dual de ética en el autor, que no es otra cosa, que lo referente a la Ética de la Responsabilidad y la Ética de la Convicción.

relacionan íntimamente con los servidores públicos, ya que ellos deben orientar su comportamiento y decisiones en apego al interés general y en cuidado y buena administración de los recursos públicos.

Otros conceptos a tener en consideración es el que se refiere a la sociedad, recursos públicos e interés público, mismos que a continuación se describirán y que no debemos de perder de vista con su relación con los conceptos anteriormente tratados, sobre todo lo vinculado a recursos públicos, valores de la moral pública, gobierno, administración pública y Estado.

1.6 Sociedad

Cuando se abordó el concepto de Estado, se estableció que en él convergen al menos tres elementos fundamentales para su constitución, entre ellos se encuentra la población³², que en estricto sentido sería similar al concepto de sociedad.

Es importante aclarar que en el presente documento de investigación se trabajará sobre el concepto de sociedad, ya que en este convergen aspectos más integrales para entender de manera amplia lo relacionado al conjunto de personas y familias que en su articulación forman la sociedad de un Estado.

En este sentido, se comenzará señalando que dentro de un Estado se generan individuos, que desde siglos atrás fueron formando grupos de apoyo para la caza y recolección de alimentos, así también para defensa de sus territorios que les proveían alimento y hogar.

³² “La población es el número de habitantes de un Estado”. Esto sin importar ningún tipo de clase, condición económica, política, cultural, etc. En este sentido, puede verse Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Porrúa. México. 1993, pp. 242. En el libro citado, de donde se extrajo el fragmento entrecomillado de la presente cita, ayudará al lector en una profundización del tema de la población, sobre todo para entender más ampliamente la diferencia entre población y sociedad.

Al correr de los años, estos grupos fueron relacionándose a tal grado de ir formando familias, donde los integrantes ya no sólo guardaban relación con respecto a necesidades de sobrevivencia, sino que incluso ya compartían factores genéticos y de parentesco que les daban un sentido de pertenencia y arraigo sobre el conjunto de personas que formaban parte de lo que llamamos al día de hoy como familia.

Al conjunto de familias que se fueron constituyendo dentro de un territorio en lo específico, al entrar en contacto entre ellas, se fue formando lo que ahora llamamos sociedad, que en estricto sentido es, el conjunto de familias compuesta de diferentes individuos que se relacionan entre sí para la búsqueda de satisfacer necesidades y que convergen en un espacio geográfico y tiempo determinado.

La sociedad es un conjunto de individuos agrupados en familias y que en su conjunto -diferentes y diversas familias- forman ese núcleo de personas llamado sociedad, además, este grupo de familias se relacionan en un espacio y tiempo en común, comparten costumbres y tradiciones que les dan identidad y que por lo tanto están en constante relación para construir mejores condiciones de vida para todos.

Bajo la lógica de este entendido, el individuo al asumirse como parte de un grupo decide participar de las relaciones de este, asumiendo que hay límites y reglas que deben ser cumplidas para el sano desenvolvimiento de la vida en sociedad.

“La población ya integrada en la sociedad, aparece como un melting pot, en el que se mezclan las razas, la lengua, las costumbres, la economía, la política. (...)

Sus productos fundamentales (son) la cultura, la religión, las tradiciones y las instituciones”³³

³³ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pp. 243

Dentro de la cita anterior, ya se comienzan a vislumbrar otra serie de elementos y conceptos que al momento de transitar las familias en un agrupamiento entre ellas, para formar la sociedad, se presentan para darle identidad y sentido a la sociedad formada, todo ello en la búsqueda de mejores condiciones de estabilidad, paz y desarrollo para el conjunto de los integrantes de la sociedad.

La sociedad es uno de los elementos constitutivos del Estado, única y exclusivamente el poder y las acciones que de ésta emanan, son los que permiten al gobierno y la Administración pública actuar, por ello es que dichos actos son pensados y orientados a la satisfacción de las necesidades y problemas sentidos por la sociedad para la cual actúan el gobierno y la propia administración pública.

Por tal motivo, siempre deben responder a los ideales y aspiraciones que dichos grupos de individuos y familias buscan alcanzar, no sólo por deberse en lo esencial a ellos -delegación de poder- sino por la idea de legitimidad ya expresada.

Es importante señalar que la sociedad no puede ser caracterizada como un grupo de personas homogéneas, dado que los intereses, proyectos, ideales, aspiraciones y anhelos de vida son distintos entre cada integrante de dicha colectividad, en esta medida es que de acuerdo a Joseph H. Fichter “una sociedad es una colectividad organizada de personas que viven juntas en un territorio común, cooperan en grupos para satisfacer sus necesidades sociales básicas, adoptan una cultura común y funcionan como una unidad social distinta”³⁴

Esta diferenciación entre grupos que en conjunto constituyen la sociedad, encuentran necesidades comunes que a todos, sin importar al grupo en que se actúa, les interesa que les sean atendidas y por lo tanto resueltas, tales como

³⁴ H. Fichter, Joseph. Sociología. Editorial Herder, Barcelona, España, 1974, pp. 154

seguridad, empleo, vivienda, salud, alimentación, que por sus características son indispensables para el progreso y bienestar común.

Los grupos sociales tiene aspiraciones compartidas e individuales, ya sea para la obtención de un bien y/o servicio por parte de sus autoridades administrativas, pero unidas por la vía que se busca para darles atención, esta vía es la administración pública, ella como encargada del empleo de los recursos públicos, precisamente para la atención de dichos grupos sociales que no son otro cosa que la propia sociedad.

En síntesis, la sociedad puede ser entendida como el conjunto de individuos que se unen entre sí, formando familias y grupos que en su interacción en un espacio de tiempo y territorio común, construyen y practican ciertas costumbres que les brindan sentido de pertenencia.

De esta forma, damos paso al siguiente concepto que debe ser explicado en la investigación, ya que es necesario tener claro dicho elemento para entender las relaciones y vinculaciones que se van generando con todos y cada uno de los conceptos hasta ahorita señalados, este concepto del que hablamos, es el referente a los recursos públicos, mismos que en gran medida son administrados y empleados por la administración pública.

1.7 Recursos públicos

Para concretar una definición encaminada a los fines de esta investigación con respecto al concepto de recursos públicos, empezaremos por definir cada uno de los elementos constitutivos de nuestro concepto, en este sentido, podemos entender la idea de recursos como aquellos elementos que existen para la realización de una acción, estos pueden ser humanos, materiales, económicos y permiten a la persona la realización de ciertas acciones determinadas por él mismo o por el entorno en el que se desenvuelva.

El segundo elemento de nuestro concepto -público- lo entendemos como aquella cosa, material o inmaterial, que se entiende que no es propiedad de nadie en lo particular y que por lo tanto le pertenece al conjunto de personas que conforman una comunidad, por lo tanto, de utilidad compartida.

Esta clasificación es importante, ya que por ella se entiende que el recurso público es sólo cuestión de dinero, pero en estricto sentido, eso sólo forma parte del concepto amplio de recursos públicos, mismos, que como ya se señaló, pueden ser de índole natural, material, humano y desde luego económicos.

Los recursos públicos son todos aquellos instrumentos que permiten a una sociedad contar con ellos para la realización de las tareas que les facilite tener mejores condiciones de vida y desarrollo, mismo que son en todo momento empleados y administrados por los entes gubernamentales encarnados en la Administración pública.

Dichos recursos son de índole material, natural, económicos, humanos, entre otros, que son fundamentales para las tareas que emprende la Administración pública en buscar cumplir con las aspiraciones sociales en todo momento.

Como su nombre lo dice, estos recursos son públicos porque le pertenecen a todo el conjunto de la sociedad, dichos recursos se encuentran en el marco de un Estado -territorio- y también forman parte de este, por ello es que a través del ideal de Estado y del conjunto de individuos que lo componen se necesita que dichos recursos sean empleados con racionalidad, eficacia y eficiencia porque los mismos no son infinitos, por el contrario, son finitos y en tal medida deben ser utilizados adecuadamente para bien de la sociedad.

Ninguno de los recursos públicos de que se habla -materiales, naturales, humanos y económicos- resulta ser más importante entre ellos, ya que cada uno

cumple con una función social distinta, pero siempre guardan una vinculación permanente con el gobierno, la administración pública y la sociedad, porque es entre estos agentes que se utiliza y emplea dichos recursos para el desarrollo cotidiano de las actividades del gobierno y la administración pública orientados al servicio de la sociedad en su conjunto.

Para dejar más claro el concepto empleado sobre recursos públicos, definamos sus diferentes tipos de recursos que pueden existir dentro de una sociedad y que por ende se les denomina públicos, porque son para su empleo colectivo, cuidando siempre que su orientación se incline al servicio y beneficio del conjunto de individuos que conforman a la sociedad, ya que como se indicó, los recursos públicos le pertenecen a la totalidad de individuos y familias que forman a la sociedad de un territorio.

1.7.1 Recursos económicos

Son aquellos recursos monetarios que provienen del empleo de los demás recursos de una sociedad y que son generados para ser reportados en su mayoría a la hacienda pública en busca de su utilización en beneficio de la colectividad, utilizados generalmente para la elaboración, implementación y evaluación de planes, proyectos, programas y políticas públicas requeridas para atender asuntos de interés colectivo.

Estos recursos permiten que el gobierno y su administración pública puedan realizar lo planeado conforme a las necesidades, problemáticas y circunstancias que en la sociedad sucedan y que demanden su intervención, en este sentido, son dineros que permitirán a la misma administración pública cumplir con los ideales del Estado y de la sociedad.

Estos recursos pueden provenir del pago de impuesto, derechos o generados a través de las riquezas y empleo de otro tipo de recursos públicos,

como lo son los recursos naturales, que al llegar a las instituciones públicas encargadas de la recaudación monetaria en el país, son administrados y empleados de tal forma que permitan la realización de lo programado para la atención de las necesidades y problemáticas que eventualmente existan en el país y su colectividad de individuos.

1.7.2 Recursos Humanos

Por ellos podemos entender a las personas que forman parte de una sociedad en primera instancia, mismos que mediante su labor particular contribuyen con el acrecentamiento y hechura de los recursos económicos arriba mencionados, pero que en lo particular, para los fines del Estado, los entenderemos como cuerpos profesionalizados que actúan para concretar los ideales estatales, es decir, los Servidores públicos.

Bajo esta lógica, los servidores públicos que encarnan la administración pública que los gobiernos tienen para realizar sus tareas, son los recursos humanos a los que se hace referencia en esta investigación, por ende deben ser entendidos como los individuos profesionalizados que actúan bajo criterios de racionalidad para idear, implementar y evaluar planes, proyectos, programas y políticas públicas que permitan la atención de las necesidades sentidas por la sociedad.

Dichos recursos humanos son en muchos de los casos preparados académicamente para la realización de ciertas tareas particulares en la administración pública, que van desde la atención personalizada para con los individuos, pasando por la elaboración, implementación y evaluación de planes, proyectos, programas y políticas públicas, concluyendo en la formulación de áreas de oportunidad que permitan la atención futura de la sociedad para la que sirven.

Estos funcionarios son de fundamental importancia, ya que por medio de ellos se emplean los recursos públicos del país, desde la utilización del recurso para la compra de papelería, la atención de las necesidades internas y externas que demanda la sociedad sean atendidas, pasando por la adquisición de los insumos que permitan la concreción de lo diseñado a través de los planes, proyectos, programas y políticas públicas.

Además, ellos -servidores públicos- son los encargados y responsables de recibir, resguardar, administrar y determinar el uso que se debe dar a los recursos públicos en su conjunto, por ello la importancia que guardan los recursos humanos -servidores públicos-, con respecto a los demás recursos, ya que de éstos últimos depende su empleo eficiente y eficaz y orientado a resultados satisfactorios en lo social.

1.7.3 Recursos naturales

Recursos naturales son aquellos elementos propios de un territorio determinado y que por ende forman parte de un Estado en lo particular, en este sentido, el petróleo, el gas, el agua, la flora, la fauna, etc., son algunos de los elementos que constituyen los recursos naturales de un Estado.

Estos mismos recursos naturales constituyen una fuente de riqueza para los Estados, ya que al ser comercializados, como puede ser el petróleo y el gas, permiten la creación de riqueza para la utilización estatal en aras de concretar aspiraciones que permitan a la sociedad adquirir mejores estadios de desarrollo y de calidad de vida.

Los recursos naturales pueden ser explotados a través de la administración pública o por particulares que reciban la autorización para su utilización, rescatando de ello, que en ambos casos -utilización por parte de administración pública o particulares- la generación de riqueza económica que debe ser enterada

a la institución correspondiente encargada de la recaudación económica en el país.

1.7.4 Recursos materiales

Son aquellos recursos manufacturados por la mano del hombre que son empleados para la realización de tareas que debe cumplir la administración pública, en este sentido, podemos ejemplificar estos recursos como: maquinaria, automóviles, edificios gubernamentales, escritorios, computadores, etc., mismos, como ya se señaló, son empleados para realizar tareas concretas por parte de la administración pública.

Este tipo de recursos pueden ser fabricados por la misma administración pública, rentados o adquiridos para la concreción de las tareas y la atención de la sociedad que se necesite, sin embargo, lo destacable de estos recursos, es que para su empleo se requiere del pago para renta o adquisición de los mismos, es decir, se genera un gasto de recursos económicos para poder hacer uso de los recursos materiales de que se trate.

Como se puede observar, los recursos mencionados -naturales, materiales, humanos, económicos- tienen una estrecha relación entre sí, ya que mediante el empleo de unos, se generan otros, permitiendo en estricto sentido la generación de riqueza para su empleo a través de los recursos humanos que encarnan la administración pública, orientados para la atención de las necesidades y problemáticas presentes en la sociedad.

Todo este cúmulo de recursos públicos son los que forman parte de un Estado, mismo que en cumplimiento de sus aspiraciones e ideales que lo animan para actuar sobre una sociedad, permiten que la administración pública implemente lo que se considere necesario para atender los requerimientos sociales, por eso es que dicho concepto no puede entenderse sin los demás

tratados durante el presente capítulo, ya que en su interacción constante se encuentra el medio por el cual se realiza lo necesario para con el bienestar social.

Conceptualizando finalmente el término de recursos públicos, podemos señalar que este hace referencia a los medios económicos, materiales, humanos y naturales con los que cuenta un Estado -territorio, población y gobierno- para usufructo del mismo, siendo generados por la población, aprovechando los beneficios de su territorio para después, ser enterados a la hacienda pública que permita repartir de manera equitativa dichos recursos en aras del beneficio colectivo.

Como puede verse, la relación circular que se presenta entre los recursos públicos es inevitable, pero siempre perfectible para encaminar dichos recursos en la concreción de los ideales que dan justificación de ser al Estado y sus componentes, sean estos del territorio, población, gobierno o todos en su conjunto.

1.8 Corrupción

Uno de los conceptos relevantes dentro de la presente investigación es el que se refiere a corrupción, término que desde hace muchos años forma parte de las investigaciones de índole social que buscan proponer mejorar para la vida pública de los diferentes países.

El hecho de que durante muchos años, incluso desde el inicio propio de la humanidad, se tenga registro sobre actividades corruptas, es indicativo de la relevancia del concepto y práctica que entre las sociedades genera rupturas y alejamientos entre lo establecido en las normas legales y el actuar de las personas.

Un aspecto significativo de la corrupción, es que puede presentarse en el ámbito privado y público, pero también en una mezcla de ambos, sin embargo, para los fines del presente trabajo, sólo se aborda el tema de la corrupción en el ámbito público³⁵ de los servidores al servicio de la sociedad.

Esta distinción realizada entre la posible presencia de corrupción en el ámbito público y el privado es fundamental para los fines del trabajo, ya que aunque no es posible señalar en cuál de las dos esferas es más dañina la corrupción, sí es evidente que la corrupción pública sus efectos tienen una incidencia más amplia, más social y que atentan contra los recursos de todos.

La definición que se propone para los fines de la investigación, se refiere a que la corrupción³⁶ se entiende como actos u omisiones que comete un servidor público que en función de su mandato legal y posición que ésta le otorga, busca y obtiene un beneficio personal, familiar o grupal aún en contra de la normatividad vigente y aplicable.

En términos generales, la corrupción es un fenómeno social ancestral en la historia de la humanidad, que por su relevancia en la vida pública reclama un espacio de entendimiento para la generación de propuesta que contribuya en su limitación y posible eliminación.

En este sentido, el concepto de corrupción será manejado y entendido dentro de la presente investigación como la realización de actos u omisiones por parte de los servidores públicos que mediante la posición que les asigna el cargo, empleo o comisión que desempeñan en la administración pública, lo aprovechan para obtener beneficios personales, familiares o grupales que no se justifican por ningún normatividad, y que por ende atentan contra el interés general.

³⁵ Por ámbito público es necesario entender a los Poderes del Estado, tanto el Ejecutivo, Legislativo como el Judicial, sin embargo, el abordaje del trabajo sólo se refiere al Poder Ejecutivo y sus funcionarios públicos.

³⁶ Es necesario señalar que en el capítulo cuarto, en su numeral 4.2 se aborda el concepto de corrupción de forma más amplia, eso con la finalidad de conceptualizarlo como un fenómeno social sistémico que afecta la esfera pública de México.

1.9 Interés público

Para la definición del concepto de interés público partiremos del hecho de explicarlo de forma diferenciada, esto es, primero interés y después público, para de esa forma tener ambos elementos que conforman nuestro presente concepto.

Por interés se debe entender todo aquello que para una persona o grupo de personas puede resultar indispensable para la realización o concreción de determinada situación o cosa, en este sentido, el interés lleva inmerso diversos factores valorativos asignados por la persona o grupo de ellas, esto para su provecho y beneficio.

“El concepto de interés se debe relacionar con el deseo fuerte de algo que se reconoce como especialmente necesario y valioso.”³⁷

Como ya se mencionó en la definición de recursos públicos, en referencia al concepto público, lo entendemos como aquella cosa, material o inmaterial, que se dice que no es propiedad de nadie y que por lo tanto le pertenece al conjunto de personas que conforman una comunidad, por lo tanto, de utilidad compartida.

Bajo ésta lógica, es posible intentar una primera definición del presente concepto, en este sentido, el interés público puede ser conceptualizado como aquella aspiración valorativa para la concreción de un bien material o inmaterial para un grupo de personas determinado, mismas que asignan un valor a dichos bienes materiales o inmateriales porque ven en ellos un beneficio para el conjunto de ellos, es decir, para la sociedad misma.

³⁷ López Calero, Nicolás. El interés público. Entre la ideología y el derecho. Universidad de Granada, España, en: revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/502/592 (25/04/14 10:55)

Otro acercamiento a una definición del concepto de interés público sería: es la condición favorable que se determina en su impacto con la sociedad y que se vincula con los recursos públicos, es decir, la sociedad es la receptora de las acciones y omisiones que se realizan en las esferas de gobierno y dentro de la administración pública, ya sea en la aplicación o no de algún recurso público.

En este sentido, el interés público aparece cuando del resultado que se obtuvo por la acción u omisión realizada por parte del gobierno y la administración pública que lo encarna, resulta un bien para la sociedad.

“(…) el interés público sigue siendo entendido como el conjunto de intereses Individuales que pueden ser satisfechos solo en sociedad.”³⁸

Dicho interés no se encuentra reñido con el interés particular, ya que este último está relacionado con la satisfacción personal de ciertas necesidades cumplidas, mientras que el interés público entiende que todo resultado obtenido por la acción u omisión realizada debe tener un impacto favorable para la sociedad y el individuo, pero como elemento esencial de justificación del actuar gubernamental a través de la administración pública, el interés público completa a los intereses individuales para el logro supremo de avances y desarrollo del conjunto de personas que forman parte de una sociedad.

“(…) cuando los intereses son compartidos por unos amplios sectores de una colectividad, cuando los intereses tienen contenidos que la mayoría social considera necesidades primarias, prioritarias o fundamentales, se puede hablar de un interés público. El interés público se refiere a intereses que se consideran muy necesarios e importantes para la supervivencia o el bienestar de la sociedad como tal. El interés público es un fin fundamental de todo ordenamiento jurídico, porque

³⁸ Rodríguez G., César Augusto. ¿Qué es el interés público? A propósito de los “conceptos jurídicos indeterminados” en: http://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub274.pdf (25/04/14 10:10am)

dar a la sociedad “lo suyo” es un precepto de justicia elemental.”³⁹

El interés público exclusivamente se entiende en el impacto favorable que guardan las acciones y omisiones que se toman por parte de la administración pública, asumiendo que ella es la responsable de la aplicación de los recursos públicos con los que se cuenta para la solución y atención de las necesidades, demandas y problemas que toda sociedad reclama sean atendidos, por ello es que este concepto es de fundamental importancia y sin duda guarda una vinculación permanente con todos los demás conceptos aquí tratados.

Interés público es el ideal por el cual surge el Estado y este a su vez lo ejecuta a través del gobierno y la administración pública, para que dichos recursos públicos disponibles tengan un impacto favorable sobre la sociedad en su conjunto, lo que se complementa con la idea de los valores de la moral pública, todo ello, única y exclusivamente para buscar el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

Como puede verse, el interés público que se manifiesta en la sociedad y en los individuos como parte de ella, para alcanzar aspiraciones de desarrollo y mejoramiento en su calidad de vida, debe ser atendida, resguardada y fomentada por el Estado en su conjunto, pero en lo particular, al gobierno y su administración pública le compete la realización de los planes, proyectos, programas y políticas públicas que hagan realidad la aspiración social del cuidado y predominio del interés público.

En el contexto propio de éste documento de trabajo, es necesario realizar algunas puntualizaciones con respecto a lo que se refiere al interés privado y al interés público, ya que aunque no entendemos que estos deban ser vistos como antagónicos, si debe establecerse la diferencia que existe entre ellos.

³⁹ López Calero, Nicolás. Op. Cit. (25/04/14 11:00am)

El interés privado o particular parte del principio de buscar la satisfacción inmediata o futura de alguna necesidad que el propio hombre en sí necesita atender o resolver, buscando mejorar así su condición de vida, es decir, el hombre actúa, en el interés privado, para sus propósitos personales y su satisfacción individual.

Por otro lado, el interés público visualiza la importancia de generar acciones individuales que permitan al conjunto de personas con las que se comparte un contexto y tiempo común -la sociedad- tener la oportunidad de generar medios que permitan desarrollar las propias condiciones de dicho conjunto humano, es decir, se actúa personalmente en relación directa con la búsqueda de satisfactores que tengan impacto para el conjunto o para la mayoría de los integrantes de la comunidad.

Esta distinción entre interés público y privado no tiene el objetivo de señalar que son antagónicas en la vida en colectividad, por el simple hecho de que la comunidad se encuentra integrada de individuos, pero si quiere dejar en claro que la distinción entre público y privado permite vislumbrar los derroteros por los cuales debe caminar y actuar el servidor público, ya que de acuerdo a Edgar Varela Barrios, en lo “(...) público los agentes organizacionales, funcionarios, gobernantes, actúan en una relación de medios-fines; le deben responder a la comunidad, en términos de su legitimidad en relación con los objetivos de las políticas públicas que establecen (...)”⁴⁰.

Es decir, en relación con la cita del párrafo inmediato anterior, en el interés público existe una vinculación con lo privado desde el punto de vista del actuar del servidor público, donde la legitimidad de su empleo, cargo o comisión se encuentra cuando estos funcionarios o servidores públicos generan

⁴⁰ Varela Barrios, Edgar. Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado. Programa Editorial Universidad del Valle, 2008, Colombia, pp. 369 y siguientes. El estudio de la diferencia entre público y privado puede ser esclarecido con mayor amplitud en dicho texto, por lo que se hace la invitación al lector a consultarlo de ser el interés de vislumbrar con mayor amplitud y precisión acerca de tal diferenciación.

determinaciones, acciones, omisiones o políticas públicas que emplean los recursos comunes generando resultados aceptados, compartidos y valorados por el conjunto de individuos para los cuales se actúa.

Dentro de estas definiciones propias del interés, es necesario hacer una distinción adicional, que permita tener claro que se refiere al actuar personal, dentro del contexto de dos tipos de personas: por un lado encontramos al hombre o ciudadano y por el otro al hombre Servidor público.

Dicha diferenciación es pertinente partiendo del hecho que en el caso del hombre ciudadano se puede vislumbrar más el actuar personal para beneficio propio, que no exclusivamente, pero sí como una situación con mayor prevalencia entre el hombre ciudadano, mientras que en relación con el hombre Servidor público, se debe vislumbrar más el concepto de interés público, por ser éste quien tiene en sus manos la posibilidad de realizar acción en beneficio del conjunto o gran parte de la sociedad.

Sin embargo, no se puede dejar de señalar la importancia que tiene el actuar individual del ciudadano para la realización de la idea del interés públicos, ya que partiendo de lo individual es que se puede generar los instrumentos necesarios que orienten el actuar social y con ello de la propia Administración pública.

Cuando se señala deber ser en relación al comportamiento del ciudadano Servidor público, no quiere decir otra cosa que entenderlo bajo el supuesto de la ley o las normas aplicables a su función y en general a toda la sociedad, además, de un vínculo directo con los principios o valores de la moral pública aceptada por el individuo y la propia comunidad.

En este sentido, para C. S. Cassinelli, “El interés público es la norma ética suprema aplicable a los asuntos políticos”⁴¹ agregando a ello, o entendiéndolo ampliamente, a los asuntos gubernamentales y del actuar de quien los hace realidad, es decir, el Servidor público.

Hechas las aclaraciones o distinciones pasadas, es importante esclarecer el significado que de interés público se tiene en el presente trabajo, bajo la lógica de permitir al lector tener un mejor panorama del porqué su necesidad en la vida actual.

Podemos señalar que el interés público es el conjunto de acciones u omisiones, racionales y en muchos casos planeadas, por las cuales los hombres y en ellos los servidores públicos, determinan el sentido del hacer o no hacer, dicho sentido cobra relación con el interés público, cuando se miran objetivos y metas a cumplir para satisfacción colectiva.

Dentro del interés público hay un elemento indisoluble de éste, mismo que representa la valoración o carga personal que se le asigna al actuar o no sobre determinadas circunstancias, pensado así en el ámbito del deber ser o de los valores de la moral pública o de la misma ética, ya que entendemos que cuando el hombre ciudadano, pero sobretodo el hombre servidor público decide algo y actúa de tal o cual manera, es porque existe un impulso que lo lleva a ello, mismo que debe estar vinculado con un beneficio, esperando en el ideal que dicho beneficio sea compartido y dirigido al beneficio colectivo.

Concluyendo con la explicación del término interés público, podemos mencionar que dicho término es claramente importante cuando de resultados

⁴¹ C. W. Cassinelli. “El interés público en el contexto de la Ética política”. Friedrich, Carl J. (Editor) El interés público, versión en español por la Dra. Sonia Tancredi. Editorial Roble, 1967, México, pp. 59. Se recomienda al lector la revisión amplia de la fuente citada, ya que en ella se pueden esclarecer muchos aspectos propios del tema en cuestión, que para los fines prácticos del presente trabajo no son mencionados, pero que sin embargo, pueden ayudar en la discusión necesaria para vislumbrar la relación que existe entre el interés público y muchos de los conceptos aquí planteados y definidos.

satisfactorios se refiere en vinculación con la sociedad, ya que con la mira puesta en el cumplimiento del interés del colectivo, el actuar personal tendrá siempre una orientación constructiva de satisfactores con impacto positivo dentro de la sociedad.

Por ello es que para el Estado, su gobierno y la propia administración pública que les da practicidad, se convierte en un elemento indispensable y orientador como ningún otro, ya que además, el interés público siempre es valorado y apreciado por los hombres y el conjunto de ellos que forman la sociedad, ya que visualizan acciones en su beneficio.

Con dicha valoración apreciada, se quiere decir que cuando se actúa con una orientación de interés público, la sociedad legitima dicha decisión, no sólo porque se diseña e implementa en la búsqueda de un beneficio para ellos, sino porque significa que la sociedad es considerada como la principal meta alcanzar por los servidores públicos.

Meta que significa satisfacción, atención y solución de sus problemas o necesidades sentidas, también, porque representa un conjunto de valores -honestidad, probidad, respeto, legalidad, honradez, entre otros- que para el individuo, pero más para la sociedad en su relación con la administración pública se vuelven necesarios tener presentes, ya que ellos impulsan a la persona a tomar mejores decisiones o mejor dicho, mejores orientaciones personales sobre el actuar no.

1.10 Órganos constitucionales autónomos

Como ya fue descrito, los Estados tienen una serie de características que les permite entenderse como Estados, uno de ellos es la idea de contar con diferentes poderes que articulan los ideales y dan concreción a lo que debe hacer el propio Estado en su conjunto y por ende, entre los propios poderes ya descritos.

Estos poderes descritos son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que mediante sus estructuras administrativas realizan diversas tareas en aras de asegurar el interés general de la sociedad, sin embargo, la existencia de dichos poderes, también significa una división, cuidado y revisión, de los hecho por los propios poderes, es decir, la idea de la división de poderes.

Esta división de poderes permite vincular el concepto de órgano constitucional autónomo, ya que éste, de acuerdo con Susana Thalía Pedroza, "...no corresponden a ningún poder"⁴², es decir, son figuras legales que se encuentran fuera de los tres poderes tradicionales indicados, pero que en estricto sentido, ayudan en las tares que estos deben cumplir.

Partiendo de la identificación de las características del presente concepto de trabajo, es importante señalar que la idea constitucional que integra al concepto general, se refiere a que el ente, sistema, comisión, o en general, la organización pública que surja como órgano constitucional autónomo, tiene un sustento legal descrito desde la propia Constitución.

Por otro lado, la idea de autonomía o autónomo, de acuerdo con Susana Thalía Pedroza, puede ser entendida como: "(...) una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por otros".⁴³

Esta autonomía relativa se entiende como un engranaje que permite a los órganos constitucionales autónomos realiza ciertas actividades particulares encargadas al Estado, pero que ello no significa sobre ponerse a los poderes tradicionales -Legislativo, Judicial y Ejecutivo-, por el contrario, esta autonomía se

⁴² Pedroza de la Llave, Susana Thalía. "Los órganos constitucionales autónomos en México" en: biblio.juridicas.unam.mx (23/10/2015, 10:06 pm)

⁴³ *Ibíd.*

refiere a la vinculación que debe existir entre órganos constitucionales autónomos y los poderes de la unión.

Algunas características a destacar de los órganos constitucionales autónomos, son las siguientes, esto de acuerdo con Susana Thalía Pedroza:

- “Autonomía político jurídica, administrativa, financiera y personalidad jurídica;
- Se establece de forma precisa sus competencia;
- Elaboran sus políticas, planes y programas;
- Cuenta con capacidad para auto organizarse;
- No tiene influencias provenientes de las fuerzas políticas;
- Lo integran personas con reconocido prestigio;
- Toma decisiones de forma colegiada.⁴⁴

En términos generales, los órganos constitucionales autónomos pueden ser conceptualizados como entidades públicas que realizan actividades específicas del Estado y que se encuentran vinculados a los poderes tradicionales.

En este sentido, para Filiberto Valentín Ugalde, los órganos constitucionales autónomos, “son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por lo tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes. (Además, éstos surgen buscando) despolitizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y transparentar ante la sociedad (...)”.⁴⁵

⁴⁴ *Ibíd.* Es importante señalar que en el documento de referencia de la presente cita, se detallan con mayor precisión estas y otras características de los órganos constitucionales autónomos, por lo tanto, se recomienda la revisión de dicho documento.

⁴⁵ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. “órganos constitucionales autónomos”. En: www.ijf.cjf.gob.mx (23/10/2015, 12:06 pm)

Por lo tanto, los órganos constitucionales autónomos, para los fines del presente trabajo, que busca proponer áreas de oportunidad para la mejora de la administración pública federal en términos de vigilancia, control, supervisión y sanción de actos de corrupción, se entiende como entes públicos dotados de autonomía proveniente de la Constitución, y que en ella se establecer características y tareas propias y específicas que debe cumplir en relación con los poderes de la unión.

Capítulo Segundo

2. Estudio y descripción de las organizaciones encargadas de la vigilancia, supervisión, evaluación, control, y sanción de las acciones de la administración pública federal

Al correr el tiempo en la vida pública mexicana, la necesidad por encontrar unidades administrativas que vincularan las aspiraciones sociales con las acciones y/u omisiones de los servidores públicos, se volvió un imperativo, que debió ser atendida por el Poder Ejecutivo y Legislativo nacional, ello para ir creando dichas unidades administrativas que paulatinamente atendieran las situaciones presentes en la labor pública para mejora de la administración pública y con ello favorecer a la sociedad para la que actúa.

Las condiciones para la creación y fortalecimiento de las unidades administrativas que contribuyeran en la mejora paulatina de la administración pública, pueden tener dos explicaciones desde el ámbito de su impulso, por un lado la cuestión social y por otro, la cuestión política.

Por el lado de la primera, lo social, la sociedad a través de sus representantes populares y de la misma administración pública, les fueron exigiendo mejoras en su forma de actuar.

Mientras que por el lado de lo político, dichas presiones sociales se tradujeron en condiciones para que los representantes populares encarnados en legisladores al Congreso de la Unión, propusieran la creación de organizaciones públicas que a la postre serían importantes para la vinculación sociedad, administración pública y gobierno, con la vigilancia, control, supervisión, evaluación y sanción necesarias en la vida democrática.

Se podría incluso señalar una tercera explicación, misma que puede ser denominada como administrativa, es decir, desde el interior de las propias organizaciones públicas se detectaron nichos de oportunidad que fueron entendidos, aplicados e instrumentados para el mejoramiento del andamiaje organizacional que en el país se requería, esto de conformidad al contexto en el que surgen las organizaciones de que trata el presente capítulo.

Bajo ésta lógica, las autoridades administrativas y los legisladores mexicanos, -muchas veces impulsados por presiones de índole social-, han venido empujando -paulatinamente- un proceso de desarrollo en materia de institucionalización del trabajo de la administración pública, instituyéndose áreas de gobierno encargadas de la vigilancia, control, supervisión, evaluación y sanción de las acciones u omisiones que practiquen los Servidores públicos.

La búsqueda por profesionalizar las tareas que se desempeñan dentro de la administración pública mexicana ha generado la creación de instituciones y legislaciones que coadyuven en este mejoramiento del servicio que se brinda a la sociedad por parte de los servidores públicos.

En este sentido, en la administración pública mexicana existen instituciones, unas más recientes que otras, encargadas de vigilar, controlar, supervisar, evaluar y sancionar las acciones y/u omisiones que desarrollan los recursos humanos que dan vida a la misma administración, que sin duda deben permitir mantener vinculado el principio de interés público, la ética y la moral en las acciones y/u omisiones de los Servidores públicos.

Entre las organizaciones públicas de las que se habla, es posible mencionar las siguientes:

- Auditoría Superior de la Federación (ASF);⁴⁶
- Secretaría de la Función Pública (SFP);
- Procuraduría General de la República (PGR); e
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI)⁴⁷.

Las organizaciones públicas referidas tienen dentro de sus tareas y obligaciones -como ya se señaló- la vigilancia, supervisión, evaluación, control y sanción de las actividades que se desempeñan en las instancias gubernamentales y de los Servidores públicos que en ellas laboran, buscando con ello que los servicios, tareas, planes, proyectos, programas y políticas públicas que se elaboran, implementan y evalúan sean siempre apegadas a derecho y a la normatividad vigente para el correcto funcionamiento de las mismas.

Estas tareas que desempeñan dichas organizaciones públicas son importantes en la medida en que a través de ellas es posible tener idea de la forma como se están manejando los recursos de carácter público -humanos, financieros, materiales, naturales- con los que cuentan las dependencias y entidades que conforman la administración pública federal para atender a toda la población.

⁴⁶ Es importante señalar, que en el Capítulo tercero del presente documento, se abordará con amplitud las legislaciones que fundamentan la actuación de estas cuatro organizaciones públicas referidas.

⁴⁷ El IFAI se entiende posterior a la entrada en vigor de las reformas constitucionales en materia de transparencia, sin embargo, con respecto a lo mandado en el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia” publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 07 de febrero del año 2014, no se aborda puntualmente la legislación secundaria en la materia, en este sentido, se empleará el nombre de IFAI, ya que la denominación que actualmente tiene el Instituto, corresponde a la normatividad secundaria. Por lo que respecta a la legislación en materia de transparencia se aborda la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como sustento legal del IFAI, ello de acuerdo a lo señalado en los transitorios del Decreto referido, mismo que a la letra dice: “**OCTAVO.** En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a las leyes respectivas en materia de transparencia, el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente.”

Recursos humanos, presupuestales, económicos, materiales y financieros son algunas de las cuestiones de las cuales se encargan estas dependencias al interior de las demás unidades administrativas que integran la administración pública mexicana, con la intención clara de tener control sobre dichos recursos que se utilizan para la atención y solución de demandas y problemáticas sentidas por parte de los habitantes del país.

Para entender a grandes rasgos las características de estas dependencias que se comentan, se describirá a continuación sus fines, objetivos, marco legal que les da certeza jurídica entre otros tópicos de las mismas, con la finalidad de clarificar que buscan en su actuar correspondiente dentro del conjunto de organizaciones que concretizan los ideales estatales.

2.1 Auditoría Superior de la Federación (ASF)

La Auditoría Superior de la Federación constituye una de las instituciones que se forjaron en la transición del régimen político de partido hegemónico en el país, ya que tras las elecciones intermedias del año 1997, la pluralidad en la Cámara de Diputados fue posible, donde las distintas fuerzas representadas en dicha Cámara legislativa, emprendieron la labor de gestar una institución que contribuye con la fiscalización de los recursos públicos empleados por los Servidores públicos en el país.

En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación es un ente fiscalizador de la cuenta pública del país, es decir, tiene la tarea de revisar la ejecución adecuada de los recursos públicos de que disponen todas aquellas dependencias, entidades, órganos autónomos -organizaciones públicas- y toda persona -administrador público- que ejerza y emplee recursos provenientes del erario público, como forma de control externo que coadyuva en la búsqueda por tener ejecutores de recursos públicos eficientes y eficaces, que se conduzcan con probidad, honradez y respeto al estado de Derecho en su uso y manejo.

Es importante destacar que la ASF forma parte de la Cámara de Diputados, que le sirve de apoyo como el brazo fiscalizador de este Poder Federal para la fiscalización de las planes, proyectos, programas y políticas públicas que se ejecutan con recursos públicos, esto también implica al mismo Poder Legislativo, en esta medida, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo y el mismo Judicial se encuentran dentro del marco de actuación en el que incide la Auditoría Superior de la Federación.

Es importante hacer mención, que anteriormente existía ya un ente público dedicado a la tarea de fiscalizar el gasto público, denominado Contaduría Mayor de Hacienda, pero en aras de mejorar la tarea que constituye la fiscalización⁴⁸ de los recursos públicos, es que los legisladores de aquella época, deciden la creación de la Auditoría Superior de la Federación, como dice Irma Eréndira Sandoval:

“La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es producto directo de la pluralidad política de la histórica LVII Legislatura (1997 – 2000) en la que por vez primera, el viejo partido de Estado perdiera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Ello marcó el desarrollo político del país de manera fundamental e incorporó a nuestra vida pública exigencias como la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción, referentes éticos que llegaron para quedarse

⁴⁸ Por fiscalización, de acuerdo al Art. 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, entenderemos que: “La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.”

en la práctica y léxico políticos contemporáneos.”⁴⁹

La misión que persigue la ASF y de acuerdo a su página de internet es “...fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares.

Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público”⁵⁰ es decir, todo recurso público que se encuentre ejecutado a través de los planes, programas, proyectos y políticas públicas es susceptible de ser fiscalizado por la ASF.

El proceso de transición institucional del que se habla, con respecto a la creación de la Auditoría Superior de la Federación, vino acompañado y aparejado de la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, esto en el año 2000, cuestión de importancia al entender que dicha normatividad ya contemplaba algunas acciones particularmente para la nueva institución en materia de fiscalización de la cuenta pública en México.

El binomio organización gubernamental – legislación, es sin duda alguna importante, ya que permite a la primera tener atribuciones que le den fortaleza y legalidad en la ejecución de sus diferentes labores, más cuando de fiscalizar a los ejecutores del gasto público se trata, todo ello con la finalidad de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

⁴⁹ Sandoval, Irma Eréndira. Nuevos retos para la Auditoría Superior de la Federación, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2739/17.pdf> (10/04/2015 12:50pm)

⁵⁰ http://www.asf.gob.mx/Publication/22_Mision_y_Vision (04/02/2015 9:44 pm)

En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación constituye uno de los pilares más significativos para la inspección, investigación, transparencia y fiscalización del manejo de los recursos públicos que son asignados a los Poderes de la Unión, los estados, los municipios, así como personas físicas y morales que utilizan recursos de índole público proveniente de las arcas del Estado.

Particularmente, la ASF, tiene la finalidad de fiscalizar la utilización de estos recursos públicos asignados y en su caso devengados en los planes, programas, proyectos, políticas públicas y demás acciones en las que se involucre recursos de origen público.

Con la finalidad de poder emitir un informe integral de la fiscalización de la cuenta pública que se encuentre en revisión, la ASF realiza sus actividades bajo los principios de anualidad y posterioridad. El primer concepto se refiere a que las acciones de fiscalización realizadas se efectúan específicamente sobre un año fiscal, mientras que la posterioridad, hace referencia a que la fiscalización se lleva al cabo una vez que el recurso público fue utilizado.

Entre la normatividad que sustenta la existencia y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, destacan las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

El marco legal que da certeza jurídica al accionar de la ASF es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo particular, el Artículo 74 concerniente a las Facultades de la Cámara de Diputados en su fracción VI, que a la letra dice: “Revisar la Cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los

criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

En el Artículo 79 del mismo ordenamiento jurídico, referente a la Fiscalización Superior de la Federación, se establecen los principios y atribuciones generales de las cuales dispondrá la ASF para el cumplimiento de sus obligaciones en torno a la fiscalización de los recursos públicos que se ejercen en la Administración pública federal y los entes autónomos y demás sujetos ejecutores de recursos de esta índole.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que en términos generales es el marco normativo por excelencia⁵¹ que le otorga facultades y atribuciones a la ASF, permite entender la forma como se desarrollan las revisiones de la Cuenta Pública, entre otras cuestiones, que se relacionan con la actividad de fiscalización de la ASF, cumpliendo así con los criterios y rigores necesarios para obtener los resultados deseados en aras del buen desempeño de la misma ASF y del erario aplicado en los planes, proyectos, programas y políticas ejecutadas.

Dicha Ley en su Artículo 3º, párrafo segundo establece que la ASF “(...) tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resolución (...)”⁵² lo que contribuye a que la misma Auditoría pueda desempeñar sus atribuciones de manera imparcial ante cualquier ente fiscalizado, siendo ello importante porque de esta manera los resultados obtenidos a través de la fiscalización pueden ser lo más objetivos e imparciales posibles.

⁵¹ Al señalar que es el marco normativo por excelencia que norma a la Auditoría Superior de la Federación, no significa otra cosa que el aterrizaje y reglamentación de lo establecido en los Artículos 74 y 79 constitucionales, ya que como lo dice el Artículo 1 de dicha Ley, que esta “... es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracciones II y IV, y 79 de la Constitución...” en Agenda de la Administración pública federal, Editorial ISEF, México, 2014, pp. 1

⁵² Ibid. pp. 2

La fiscalización que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación, -como ya se mencionó- se realiza posteriormente al ejercicio fiscal correspondiente, sólo en algunas excepciones se puede revisar cuentas públicas que se encuentren en vigor al momento de la necesidad de fiscalización, esto con la intención de que se pueda contar con la mayor cantidad de información posible y vigente que el ejercicio fiscal se encuentre generando, con la idea de que ello permite atender situaciones de apremio y que requieren la inmediata labor de la Auditoría Superior de la Federación.

La ASF tiene 28 atribuciones establecidas dentro de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, donde en términos generales se establece que la Auditoría Superior tiene la atribución de revisar la cuenta pública y con ello fiscalizar a los tres Poderes de la Unión, las dependencias y entidades del gobierno federal, municipios, entes autónomos y demás entes, así como personas físicas y morales, que reciban, manejen y apliquen recursos públicos.

En el Artículo 77 de esta misma Ley, referente a las atribuciones que tiene la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados se establece que dicha comisión convoca, entrevista y forma la terna de propuestas para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, mismo que es sometido al pleno de esta Cámara para mediante votación de los Diputados se pueda designar al Auditor Superior de la Federación, es decir, este Auditor elegido, debe contar con la aceptación de los diferentes grupos parlamentarios representados en dicha Cámara para poder ser elegido como Auditor.

En términos generales, la Auditoría Superior de la Federación tiene la responsabilidad de revisar y con ello fiscalizar la forma como se ejecutan los recursos públicos dentro de las dependencias y entidades y demás entes susceptibles de ser fiscalizados.

Todo ello en el entendido que reciben, manejan y ejecutan recursos de carácter público, siendo ello importante ya que contribuye a que el ejercicio de los recursos públicos sea apegado a las normatividades vigentes para así cumplir con los fines y objetivos que se trazan en todo plan, proyecto, programa o política pública diseñada para atender situaciones que se presentan dentro de la dinámica cotidiana de la sociedad y del país en su conjunto.

La fiscalización que realiza la ASF no solamente se queda en la posible detección de probables anomalías, daños o perjuicios al erario público, sino que incluso la Auditoría puede realizar acciones de recomendación para corregir dichas anomalías y si el caso es de tal gravedad y no hay forma de poder responder ante estas situaciones detectadas por parte del ente fiscalizado, se puede proceder a iniciar mediante otras instancias gubernamentales las medidas que permitan el resarcimiento del daño o perjuicio causado, es decir, se puede iniciar averiguaciones de carácter penal ante las instancias correspondientes en la materia.

En su organización interna, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con cuatro áreas que realizan las labores de Auditar los recursos públicos de un año anterior determinado y que por ende ya fueron empleados para los fines en que -idealmente- fueron programados y presupuestados, en este sentido, las cuatro áreas en mención son:

- “Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero.
- Auditoría Especial de Desempeño.
- Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicación y Control.
- Auditoría Especial del Gasto Federalizado.”⁵³

⁵³ http://www.asf.gob.mx/Section/104_Organigrama (04/02/2015 10:27 pm)

De manera general, estas áreas de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 7 de su Reglamento Interior, desempeñan las siguientes atribuciones:

- “Suplir en sus ausencias al Auditor Superior de la Federación, (...)”
- Dar cuenta al Auditor Superior de la Federación del despacho de los asuntos de su competencia, así como de los programas cuya coordinación se les hubiere asignado;
- Proponer al Auditor Superior de la Federación las auditorías que integrarán el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública, así como sus modificaciones;
- Coordinar la planeación, programación y ejecución de los programas aprobados por el Auditor Superior de la Federación; las actividades de las direcciones generales y unidades administrativas a su cargo, y la elaboración de los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública;
- Requerir a las entidades fiscalizadas y a los terceros que hubieren celebrado operaciones con aquéllas, la información y documentación que sea necesaria para realizar la función de fiscalización;
- Participar en el análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera y en la elaboración del Informe del Resultado Revisión de la Cuenta Pública, en la forma en que determine el Auditor Superior de la Federación;
- Participar en la revisión, análisis y evaluación de la información incluida en la Cuenta Pública y demás informes que generen los Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales;
- Ordenar y realizar auditorías a las entidades fiscalizadas conforme al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública, aprobado por el Auditor Superior de la Federación;

- Proponer la actualización del marco normativo general y de los criterios para la fiscalización de la Cuenta Pública, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, así como de las demás reglas, lineamientos, directrices, estándares y cualquier otra disposición de carácter interno.”⁵⁴

Por lo que respecta a cada una de dichas áreas de la Auditoría Superior de la Federación, se describen a continuación, algunas de sus atribuciones de acuerdo al Artículo 8 de su Reglamento Interior:

Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero:

- “Coordinar y supervisar la práctica de auditorías para verificar que los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondan a los estimados y que fueron obtenidos, registrados y controlados de conformidad con la normativa aplicable; que la contratación, registro, renegociación, administración y pago por concepto de deuda pública, se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables; así como verificar el cumplimiento de los objetivos, metas, políticas y programas públicos en esas materias;
- Coordinar y supervisar la práctica de las auditorías para constatar que los egresos se ajustaron a lo presupuestado y aplicado al fin establecido y evaluar el cumplimiento de metas y objetivos previstos, conforme a las disposiciones jurídicas correspondientes o, en su caso, que los presupuestos se modificaron, de acuerdo con las disposiciones jurídicas establecidas para tal efecto; asimismo, constatar que las erogaciones fueron debidamente justificadas y comprobadas y, que los recursos asignados o transferidos, se aplicaron con apego a los programas aprobados;

⁵⁴ <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2002i/Compila2002/Compila2002/15RiAsf02.pdf> (04/02/2015 10: 37 pm)

- Coordinar y supervisar la práctica de auditorías a las entidades fiscalizadas, para evaluar si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de los recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad y no causaron daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales;
- Coordinar y supervisar la práctica de auditorías forenses;
- Ordenar y supervisar la práctica de exámenes a los sistemas administrativos y mecanismos de control interno de las entidades fiscalizadas, para constatar que existen, se aplican y están correctamente diseñados para salvaguardar sus activos y recursos;
- Coordinar y supervisar, en el ámbito de su competencia, la práctica de auditorías sobre el desempeño a las entidades fiscalizadas, en los términos previstos en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- Coordinar y supervisar la práctica de auditorías a las entidades fiscalizadas, para verificar que la contratación de servicios diversos, inversiones físicas federales, adquisiciones y arrendamientos, así como también que el uso, destino, afectación, baja y destino final de bienes muebles e inmuebles, se hayan ejecutado de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.”⁵⁵

Auditoría Especial de Desempeño

Para esta área específica de la Auditoría Superior de la Federación, se describen sus atribuciones en el Artículo 9 de su Reglamento Interior, en este sentido, algunas de sus atribuciones son las siguientes:

⁵⁵ Ibid.

- “Coordinar y supervisar la programación de las auditorías sobre el desempeño y las evaluaciones a las políticas públicas a realizar por las direcciones generales a su cargo, con el propósito de verificar la observancia de la legislación correspondiente y la aplicación de la normativa de la Auditoría Superior de la Federación;
- Coordinar y supervisar la práctica de auditorías sobre el desempeño a políticas públicas, programas de gobierno, programas presupuestarios, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales, a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como verificar el cumplimiento del marco jurídico correspondiente, para evaluar la eficacia, la eficiencia, la economía y la competencia de los operadores y diseñadores del programa, la calidad de los bienes y servicios y la percepción de los beneficiarios-usuarios;
- Coordinar y supervisar las auditorías de las direcciones generales a su cargo, con el propósito de revisar en forma sistemática, organizada y objetiva, las políticas públicas, los programas de gobierno, los programas presupuestarios, los proyectos especiales, las políticas y estrategias regionales a que se refiera el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como verificar el cumplimiento del marco jurídico correspondiente;
- Coordinar y supervisar que las auditorías sobre el desempeño, permitan constatar que los objetivos y metas aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación se cumplieron, y se atendieron las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales;
- Promover que la rendición de cuentas por parte de las entidades fiscalizadas, incluya indicadores estratégicos y de gestión que permitan evaluar los resultados de la acción gubernamental, así como constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos y de los servicios públicos que se prestan;

- Planear y vigilar que en las auditorías, revisiones y evaluaciones se evidencie que el impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales corresponda a lo planeado y que cumplieron con las expectativas previstas en términos de costo-beneficio para la sociedad;
- Constatar que los programas y proyectos sujetos a verificación, se hayan concebido y ejecutado considerando los efectos ambientales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;
- Verificar que en las auditorías sobre el desempeño, y en las evaluaciones a las políticas públicas se haya evaluado el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas federales y programas presupuestarios, conforme a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en congruencia con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, a efecto de constatar el desempeño en el ejercicio de los recursos públicos federales conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. Lo anterior, con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias”⁵⁶

Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicación y Control

La Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicación y Control, le corresponden las siguientes atribuciones en concordancia con el Artículo 10 del Reglamento Interior de la ASF:

- “Coordinar y supervisar la práctica de las auditorías a los sistemas de tecnologías de información, comunicaciones y control para evaluar la adecuada operación de los sistemas de cómputo y redes de comunicaciones; así como para constatar que los recursos destinados a dichos sistemas se hayan ajustado a lo presupuestado y al fin establecido;

⁵⁶ Ibid.

comprobar su adecuado aprovechamiento y evaluar el cumplimiento de metas y objetivos, conforme a las disposiciones legales aplicables;

- Coordinar y supervisar la práctica de auditorías para verificar que la información contenida en los Estados Financieros Anuales del Gobierno Federal presenten razonablemente la situación financiera y los resultados de la operación conforme a las disposiciones aplicables y las mejores prácticas en la materia;
- Coordinar y supervisar el análisis de la información económica, financiera, programática y presupuestal que se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, a fin de producir documentos que coadyuven a la formulación del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública y la elaboración del Tomo Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública;
- Planear, coordinar y supervisar el análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera que debe rendir la Auditoría Superior de la Federación a la Cámara de Diputados;
- Coordinar y supervisar la práctica de las auditorías de las direcciones generales de su adscripción;
- Coordinar y supervisar, en el ámbito de su competencia, la práctica de auditorías sobre el desempeño a las entidades fiscalizadas en los términos previstos en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- Promover entre las entidades fiscalizadas, la adopción de normas, lineamientos y programas, con el fin de fortalecer el proceso de rendición de cuentas al que están obligadas;
- Proponer al Auditor Superior de la Federación para su aprobación, los proyectos de normas, reformas, estrategias y adiciones al marco normativo, que derivado del análisis de las mejores prácticas nacionales e internacionales, contribuyan al mejoramiento de los sistemas de tecnologías

de información y comunicaciones; de control interno, de administración de riesgos institucionales y detección de actos de corrupción, así como reforzar los procesos de contabilidad y presupuesto gubernamental del sector público, en el ámbito del Sistema Nacional de Fiscalización;

- Promover entre los órganos competentes de las dependencias y entidades de la Administración pública federal, la emisión de criterios y disposiciones, que tiendan a mejorar y fortalecer el uso y aprovechamiento de los recursos asignados a los sistemas de tecnologías de información y comunicaciones, dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización;
- Proponer la celebración de convenios, bases de colaboración o acuerdos interinstitucionales con organizaciones nacionales e internacionales en materia de tecnologías de información y comunicaciones, control interno, administración de riesgos institucionales, detección de actos de corrupción, de contabilidad y presupuesto gubernamental del sector público.”⁵⁷

Auditoría Especial del Gasto Federalizado

Por lo que respecta a la Auditoría Especial del Gasto Federalizado, de acuerdo al Artículo 11 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, le corresponden las siguientes atribuciones:

- “Coordinar la revisión y actualización de la metodología para la planeación y programación de las auditorías a los recursos federales transferidos incluyendo, entre otros, aportaciones, reasignados, convenidos, subsidios y donativos, a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que anualmente se incorporan en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública;
- Coordinar y supervisar la práctica de auditorías a las entidades fiscalizadas, para evaluar si la recepción, administración, custodia, manejo, ejercicio y

⁵⁷ Ibid.

aplicación de los recursos públicos federales transferidos incluyendo, entre otros, aportaciones, reasignados, convenidos, subsidios y donativos y si los actos, contratos, convenios, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con los recursos federales transferidos a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se ajustaron al marco jurídico aplicable y no causaron daños o perjuicios, o ambos, a la Hacienda Pública Federal;

- Ordenar y supervisar la práctica de exámenes a los sistemas administrativos y mecanismos de control interno de las entidades fiscalizadas, para constatar que existen, se aplican y están correctamente diseñados para salvaguardar sus activos y recursos y formular propuestas a dichas entidades para atender las insuficiencias registradas en la gestión de los fondos y programas, destacando la importancia de esta actividad para la gestión y cumplimiento de sus objetivos, la reducción de la exposición al riesgo, la prevención y detección oportuna de irregularidades;
- Coordinar y supervisar, en el ámbito de su competencia, la práctica de auditorías para evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los recursos federales transferidos incluyendo, entre otros, aportaciones, reasignados, convenidos, subsidios y donativos a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la calidad de su gestión, su eficiencia, eficacia y economía, así como sus impactos y resultados, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables;
- Coordinar y supervisar la práctica de auditorías a las entidades fiscalizadas, para verificar que la contratación de servicios diversos, inversiones físicas federales, adquisiciones y arrendamientos, así como también que el uso, destino y afectación de bienes muebles e inmuebles adquiridos con los recursos federales transferidos incluyendo, entre otros, aportaciones, reasignados, convenidos, subsidios y donativos a las entidades federativas,

los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se hayan ejecutado de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables;

- Supervisar el avance en la ejecución de las auditorías y evaluar el cumplimiento del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública, con el propósito de vigilar que los recursos federales transferidos, incluyendo, entre otros, aportaciones, reasignados, convenidos, subsidios y donativos a las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y a las personas físicas o morales, públicas o privadas, se hayan recibido y aplicado a los fines previstos y verificar que se haya evaluado el cumplimiento de metas y objetivos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, así como reorientar, en su caso, sus objetivos y elementos estratégicos;
- Establecer los sujetos, objetivos y alcances para la práctica de las revisiones a los recursos federales transferidos incluyendo, entre otros, aportaciones, reasignados, convenidos, subsidios y donativos a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como, programas, procedimientos de auditoría y estructura de los informes de auditoría homologados, tomando en consideración el conjunto de términos acordados con las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, lo que permitirá una coordinación y complementación efectiva de los esfuerzos de estas entidades fiscalizadoras y adicionalmente, un incremento del nivel técnico de sus auditorías y uniformar su desarrollo y resultados;
- Constatar que mediante las intervenciones de la Auditoría Superior de la Federación, se verifique documentalmente que las entidades fiscalizadas que hubieren recibido, custodiado, manejado, administrado, aplicado o ejercido recursos federales transferidos incluyendo, entre otros,

aportaciones, reasignados, convenidos, subsidios y donativos a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, lo hayan realizado conforme a los fondos o programas aprobados y montos autorizados, así como en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes; además, con apego a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables y se hayan efectuado y registrado en la contabilidad;

- Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y que se efectúen con apego a las disposiciones respectivas de las leyes de Coordinación Fiscal, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, General de Contabilidad Gubernamental, Código Fiscal de la Federación, leyes fiscales sustantivas y demás disposiciones jurídicas aplicables tanto federales como locales.”⁵⁸

Bajo la lógica de las atribuciones que le confieren las normatividades en la materia, la Auditoría Superior de la Federación, elabora anualmente un “Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF)”⁵⁹, mismo que sirve como instrumento rector del trabajo a desarrollar por parte de la misma ASF y sus distintas áreas de Auditoría.

Por lo que respecta a los tipos de Auditoría que se practican para la fiscalización de la Cuenta Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación, estas se clasifican, de conformidad a su naturaleza y alcance en:

- “Auditorías de Cumplimiento Financiero.
- Auditorías de Desempeño.
- Auditorías Forenses.”⁶⁰

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ http://www.asf.gob.mx/Publication/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias (04/02/2015 11:00 pm)

⁶⁰ http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas (04/02/2015 11:01 pm)

Las Auditorías de Cumplimiento Financiero se vinculan con los ingresos y egresos de recursos públicos, en este sentido:

“En materia de ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas. En su caso, se comprueba si los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados, si se registraron adecuadamente y si se utilizaron para los fines autorizados.

En relación con los egresos, su propósito es examinar que los recursos se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones de los entes públicos y que se registraron con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto.

Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y de los inventarios en almacén, así como su distribución y utilización. En lo que respecta al renglón de pasivos, se revisa que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados y que se encuentren debidamente registrados.

Auditorías de inversiones físicas

Su objetivo es constatar que las obras públicas realizadas para o por las entidades fiscalizadas fueron presupuestalmente aprobadas y los recursos correctamente utilizados; se contó con los estudios y proyectos respectivos; la contratación se sujetó a las disposiciones jurídicas y técnicas aplicables; los costos se correspondieron con los bienes o servicios adquiridos, y los de la obra ejecutada con los tiempos, precios, volúmenes, especificaciones y calidad de los

materiales; y que la entrega de las obras, bienes y servicios se ajustó a lo previsto en las leyes y contratos respectivos.

Auditorías del gasto federalizado

El propósito es verificar y evaluar si los recursos públicos federales transferidos a las entidades federativas y los municipios, ya sea mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la Administración pública federal o a través de los Ramos Generales 33 y 39, se ejercieron de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normatividad aplicables.

Estas revisiones son practicadas directamente por la ASF, o por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Estatales, de acuerdo con los Convenios de Colaboración suscritos.⁶¹

Auditorías de Desempeño

“El propósito es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados.

Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía, así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores, cuando ello resulte procedente.

Las auditorías de desempeño miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto con lo alcanzado. Este examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.”⁶²

⁶¹ http://www.asf.gob.mx/Publication/158_Auditorias_de_Cumplimiento_Financiero (03/02/2015 11:06 pm)

⁶² http://www.asf.gob.mx/Publication/32_Auditorias_de_Desempeno (04/02/2015 11:08 pm)

Auditorías Forenses.

“Consisten en la revisión y el análisis pormenorizado y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la detección o investigación de un presunto ilícito. El propósito es documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes para promover las acciones legales procedentes.”⁶³

Los procesos de Auditoría, al llegar a su conclusión, se integran en un documento institucional de la Auditoría Superior de la Federación denominado “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRPC), documento que invariablemente debe ser entregado a la Comisión de Vigilancia de la ASF perteneciente a la Cámara de Diputados a más tardar el día 20 de febrero de cada año, para en su caso, ser discutido en el Pleno de Dicha Cámara para posteriormente convertirlo en un documento público al alcance de cualquier ciudadano interesado.

Derivado de las Auditorías, es posible generar diferentes observaciones y acciones⁶⁴, que pueden ser de carácter administrativas e incluso penales, estas observaciones y acciones son:

- “Recomendación al desempeño”. Consistente en la formulación de preceptos orientados al fortalecimiento del desempeño de los Servidores públicos en aras de que logren alcanzar los objetivos y metas que se plantean de forma institucional y en relación a los Planes, Programas y Políticas Públicas en las que intervienen.

⁶³ http://www.asf.gob.mx/Publication/159_Auditorias_Forenses (04/02/2015 11:09 pm)

⁶⁴ Los entrecomillados de las posibles observaciones y acciones que se pueden desprender de las Auditorías practicadas por parte de las áreas de la Auditoría Superior de la Federación, son retomadas de la siguiente fuente electrónica: http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion (04/02/2015 11:18 pm)

- “Solicitud de aclaración”. Se formula con la intención de solicitar al ente fiscalizado, toda aquella documentación que sustente el empleo de los recursos públicos presupuestados y utilizados en cumplimiento con los objetivos y metas establecidos.
- “Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal”. Tiene la finalidad de vincularse con la autoridad en materia tributaria en los supuestos en que derivado de una Auditoría, se presume una posible evasión o elusión fiscal de las obligaciones del ente fiscalizado.
- “Promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias”. Es la promoción ante la Secretaría de la Función Pública de sanciones de carácter administrativo para aquellos servidores públicos que, derivado de una Auditoría, resulten involucrados en alguna anomalía administrativa que deba ser sancionada.
- “Pliego de observaciones”. Consiste en la presentación de listado de posibles daños económicos que se observen tras una Auditoría.
- “Fincamiento de Responsabilidad resarcitoria”. Son aquellas indemnizaciones que se establecen cuando se incumple total o parcialmente la reparación del daño causado.
- “Denuncia de hechos”. Es la presentación del caso auditado ante el Ministerio Público de Federal, para su investigación correspondiente.

Es importante destacar que de la revisión de la normatividad descrita que implica relación con la Auditoría Superior de la Federación, podemos señalar que ésta no cuenta con facultades para fincar responsabilidades directamente al servidor público que eventualmente se le compruebe un accionar y/u omisiones que impliquen violaciones a las normatividades vigentes y aplicables en materia del servicio público.

Bajo esta lógica, las aportaciones que la ASF brinda al andamiaje administrativo y político de México, consiste en proporcionar elementos e información derivadas de sus procesos de auditoría para posteriormente ser

notificadas a entes de carácter público que le puedan dar cauce a los posibles procedimientos de tipo administrativo e incluso penal según corresponda a lo detectado y señalado por la misma Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación, constituye una pieza importante en el andamiaje institucional que permite a los ciudadanos conocer la forma en que son empleados sus recursos públicos, todo ello con la idea de que se tengan herramientas para evaluar a sus servidores públicos y a la misma administración pública.

A pesar de ser una institución que podría entenderse como de reciente creación, al correr de los años, la ASF ha cobrado importancia por sus relevantes acciones en materia de fiscalización de la cuenta pública.

Sin embargo, aún hace falta mucho para darle la posibilidad de que sus investigaciones y hallazgos con respecto al manejo de los recursos públicos, se traduzcan en sanciones y recuperación de posibles recursos públicos mal empleados, todo ello para generar mayor confianza del ciudadano para con sus autoridades, sean estas electas popularmente o que integren la administración pública federal.

2.2 Procuraduría General de la República (PGR)

Los antecedentes de la Procuraduría General de la República es posible identificarlos en España, país que desarrolló la idea de fiscales para la persecución de los delitos cometidos por parte de las personas.

Esta noción llega a México cuando consigue su independencia de la corona española y lo adopta para implementarlo en el territorio nacional cumpliendo los fines de atender lo referente a los delitos.

Teniendo como punto de partida la idea española de los fiscales, en la Constitución Política del año 1917, en México se establecen los primeros cimientos para la creación de la Procuraduría, ya como un elemento central en el proceso de investigación y posible castigo de los delitos, siendo exactamente en el año de 1919 cuando se elaboran legislaciones en lo particular relacionadas con la Procuraduría, es en este sentido, que ya se puede hablar de su creación y existencia tal cual se conoce al día de hoy.⁶⁵

La Procuraduría General de la República es una institución del Poder Ejecutivo Federal que fundamentalmente “(...) se encarga de investigar y perseguir los delitos del orden federal (...) (el Procurador) preside el Ministerio Público de la Federación y sus órganos auxiliares que son la policía de investigación y los peritos”.⁶⁶

En este sentido, la Procuraduría General de la República da cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales conferidos al Ministerio Público de la Federación así como al mismo Procurador General de la República.

Importante resulta mencionar que el Ejecutivo Federal realiza la propuesta de nombramiento para el Procurador General de la República, mismo que debe ser avalado y ratificado por los integrantes de la Cámara de Senadores de conformidad al Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la finalidad de entender de mejor manera la forma de organización de la PGR en relación con el tema del combate a la corrupción, es posible identificar la siguiente Unidad Especializada que atiende el tema en lo específico:

⁶⁵ Para conocer más a profundidad sobre la historia de la Procuraduría General de la República, puede consultarse el siguiente sitio electrónico: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/historia.asp> (23/09/2014 5:13 pm)

⁶⁶ <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/presentacion.asp> (08/09/2014 4:45pm)

Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores públicos y Contra Administración de Justicia

Para su organización interna, la Procuraduría cuenta con diferentes áreas que la auxilian en el cumplimiento de sus atribuciones y facultades conferidas por las diferentes normatividades aplicables en materia de investigación de delitos, en este sentido, cuenta con la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia, que, de acuerdo al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su Artículo 37, tiene las siguientes facultades:

- I. “Ejercer las atribuciones que la Constitución, el artículo 4 de la Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación, respecto de los delitos cometidos por servidores públicos ajenos a la Procuraduría y contra la administración de justicia previstos en el Código Penal Federal y aquéllos cuyo conocimiento le corresponda por Acuerdo del Procurador, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución, sin perjuicio de las facultades de las Delegaciones para el conocimiento de tales delitos, de acuerdo con los criterios que para tal efecto emita el Procurador, y
- II. Remitir a las Delegaciones, las indagatorias relacionadas con delitos materia de su competencia, para su persecución, de conformidad con las normas y políticas institucionales, o cuando así lo determinen el Procurador o el Subprocurador respectivo.”⁶⁷

Esta Unidad Especializada, como su nombre lo dice, persigue y castiga los delitos que se pudiesen presentar y que fuesen cometidos por Servidores

⁶⁷ Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración pública federal en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPGR.pdf (08/09/2014 2:18 pm)

públicos, actuando siempre bajo la premisa de la denuncia presentada, todo ello para confirmar o no los señalamientos vertidos en contra del servidor público de que se trate.

Bajo esta perspectiva, podemos entender la relación que se teje entre las organizaciones abordadas a lo largo del presente capítulo, ya que mediante las diferentes acciones de fiscalización, prevención de actos corruptos y en su caso, la detección de posibles delitos cometidos por servidores públicos, es que puede actuar la Procuraduría General de la República para el castigo por aquellos delitos cometidos en la administración pública.

La Procuraduría General de la República, termina siendo el último escalón de la relación institucional que atiende el tema de la corrupción en el país, ya que como se mencionó, en ella acaban los expedientes de las posibles irregularidades cometidas por servidores públicos.

Sin embargo, puede darse el caso que los procesos de investigación deban ser ampliados por la misma Procuraduría para allegarse de más elementos que le permita determinar la acción o inacción en contra de quien hubiese cometido algún ilícito o delito que podría ser denominado, en general, como actos de corrupción.

2.3 Secretaría de la Función Pública (SFP)

La Secretaría de la Función Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene en el año 2003 su arranque de operaciones, en este sentido, es la dependencia del gobierno federal de más reciente creación, pero con una de las tareas más importantes y necesarias en la acción que desarrollan los Servidores públicos en el país.

En el marco de las tareas conferidas a esta Secretaría se señala que se busca la consolidación de un gobierno honesto, eficiente y transparente que

contribuya en el mejoramiento de las actividades que se desarrollan dentro de las dependencias y entidades del gobierno federal y que en lo particular están dirigidas a la acción y/u omisión de los servidores públicos de la administración pública federal.

En la página de internet de la SFP se señalan las acciones prioritarias a las que esta avocado la misma, las cuales son:

1. “Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas;
2. Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública;
3. Inhibir y sancionar las prácticas corruptas;
4. Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno;
5. Mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF; y
6. Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales.”⁶⁸

La búsqueda de la eficacia, la eficiencia, la profesionalización y el buen manejo de los recursos públicos por parte de la administración pública son los conceptos centrales que animan el accionar de la Secretaría de la Función Pública.

Buscando con esto que las acciones y/u omisiones que realicen los Servidores públicos respondan a ordenamiento legal alguno, con la finalidad de que el manejo de los recursos públicos sea el mejor, ya que se entiende que estos son finitos y por ende deben ser bien empleados de conformidad a las normatividades en la materia.

Cultura de la legalidad, rendición de cuentas, fiscalización, corrupción, profesionalización, regulación, gestión, procesos, entre otros, son elementos

⁶⁸ <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/mision-y-vision.html> (04/02/2015 11: 55 pm)

inherentes a las tareas que desempeña esta Secretaría, ya que a través de ellos es como establece sus planes de acción para concretar estas acción que deben ser consideradas en la administración pública federal para así mejorar en las tareas que cada dependencia y entidad desempeña.

De esta forma se otorgan mejores resultados a la sociedad y el manejo de los recursos públicos son aplicados de la mejor manera posible en aras de garantizar resultados esperados por la misma administración pública, el gobierno en general y por la sociedad en su conjunto.

La SFP al igual que la ASF fiscaliza los recursos públicos y aunado a ello, promueve y realiza auditorías a las dependencias y entidades del gobierno federal en el entendimiento que todo servidor público debe realizar sus tareas y concretar sus atribuciones en el marco de la legalidad, para así asegurar que no exista delito alguno en el accionar cotidiano del mismo.

Es importante destacar que una atribución fundamental con lo que cuenta la SFP consiste en poder promover y aplicar sanciones a aquellos servidores públicos que en su actuar contradigan los preceptos legales que dan vida a las tareas administrativas a las que responda.

Sanciones que pueden ir desde amonestación privadas y públicas, inhabilitaciones para ejercer el servicio público e incluso de índole penal para aquellos casos en que se compruebe delito que deba ser castigado con la privación de la libertad, esto último, en coadyuvancia con la autoridad facultad en la materia.

Otra característica importante de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública tiene que ver con las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realizan dentro de las dependencias y entidades del gobierno federal.

En este sentido, el establecimiento de lineamientos para la realización de compras es tarea de la SFP, que deben ser acatadas por todas aquellas dependencias y entidades que por las características de sus actividades propias se vean en la necesidad de realizar compras de todo tipo de insumos.

Para un mayor y mejor control sobre las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública coordina el establecimiento y operación de los Órganos Internos de Control, que serán auxiliares directos de las atribuciones de la Secretaría en cada una de las dependencias y entidades, contribuyendo con ello para que las tareas propias de la SFP puedan ser cumplidas de la mejor manera posible en aras de concretar una mejor administración pública federal.

Una de las atribuciones centrales de la Secretaría de la Función Pública por las implicaciones que tiene con la profesionalización de los servidores públicos, desde el ingreso, permanencia y desarrollo, es la de aplicar el Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal.

Este es el mecanismo por el cual se busca desterrar del ingreso y permanencia en la función pública por valores ajenos a la preparación y capacidad, como son el compadrazgo y factores políticos, para darle certidumbre al servidor público de que más allá de vaivenes y cambios de naturaleza política él permanecerá en su empleo, cargo o comisión, siempre que demuestre el interés y capacidad para así hacerlo.

El Servicio Profesional de Carrera busca la profesionalización de los Servidores públicos, para que desde su ingreso ellos demuestren la capacidad necesaria en la aplicación de sus atribuciones propias de acuerdo al empleo, cargo o comisión dentro de la función pública federal, pero no sólo se queda en el ingreso, sino que al ser un sistema, integra otras etapas importantes para la profesionalización de los servidores públicos.

Dentro de estas otras etapas del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal están las de capacitación, evaluación e incluso separación del empleo, cargo o comisión que desempeñen los servidores públicos, esto para que los servidores adscritos al Servicio Profesional de Carrera tengan instrumentos de defensa y de permanencia en sus tareas de acuerdo a su empleo, cargo y comisión, lo que les facilita su permanencia dentro de la función pública alejando con ello compadrazgos y factores políticos para el ingreso, permanencia.

Cabe destacar que el Servicio Profesional de Carrera surge conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, para así buscar el mejoramiento de las actividades cotidianas de los Servidores públicos a través de la implementación del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias y entidades del gobierno federal.

El Servicio Profesional está sustentado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, misma que debe ser aplicada por parte de la Secretaría de la Función Pública para que se cumplan con los preceptos establecidos en ella, como es lo referente al ingreso, permanencia, promoción, evaluación y separación de un Servidor público.

Al tener un carácter multifactorial de supervisión y control, la Secretaría de la Función Pública responde normativamente a distintos marcos legales, entre los que destacan los siguientes:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública; y
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En términos generales, estas legislaciones tienen que ver con la forma como se manejan y emplean los recursos materiales, humanos, financieros y económicos, así como los bienes muebles e inmuebles propios del Poder Ejecutivo federal, para que de esta manera las ideales de honestidad, legalidad, transparencia, rendición de cuentas y profesionalización se cumplan de la mejor manera posible en cada una de las dependencias y entidades que conforman la administración pública federal.

En lo concerniente a los Órganos Internos de Control, dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de la Función Pública hay una Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, que en términos generales es responsable del establecimiento de los lineamientos y líneas de acción de las instancias que dentro de las dependencias y entidades existirán para una mejor vigilancia y control sobre las operaciones de los Servidores públicos dentro de ellas.

Es importante señalar que estas atribuciones de las que se encarga dicha Coordinación, están contenidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, mismo que señala la forma como se organizará y operará la Secretaría y toda su estructura orgánica para darle cumplimiento a sus atribuciones propias.

En el Artículo 9^a del Reglamento, se establecen las atribuciones propias del Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control y entre ellas destaca la establecida en el numeral IX que a la letra señala:

“Someter a la consideración del Secretario la designación y, en su caso, la remoción de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y titulares de los Órganos Internos de Control, así como de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades...”⁶⁹, mismos que estarán adscritos a las dependencias y

⁶⁹ http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2789_24-08-2011.pdf (05/02/2015 12:16 am)

entidades del Gobierno Federal, todo ello con la finalidad de tener un mejor y mayor control y vigilancia sobre ellas y así garantizar el cumplimiento de las atribuciones encomendadas a la Secretaría de la Función Pública.

Estos órganos de los que se apoya la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control son los siguientes:

- Delegados;
- Subdelegados;
- Comisarios Públicos; y
- Órganos Internos de Control y áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

Para el mejor cumplimiento de los objetivos de la Secretaría, que tienen que ver con el control y vigilancia sobre las dependencias y entidades del gobierno federal, estos cuatro órganos arriba mencionados serán designados ya sea en dependencias y en las entidades.

En este sentido, tanto delegados como subdelegados cumplirán su tarea dentro de las dependencias, mientras que los comisarios públicos estarán encargados en las entidades del gobierno federal. Por el lado de los Órganos Internos de Control y áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, estarán designados tanto en dependencias como entidades.

2.4 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

Una de las instituciones públicas creadas más recientemente en la administración pública federal, es el Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, institución que entre otras cosas busca que los

ciudadanos puedan acceder a la información de lo que hacen o dejan de hacer los gobiernos, y en general, sus autoridades.

Bajo ésta lógica, es que se puede vislumbrar la idea del gobierno de puertas abiertas, que significa la transparencia, y quiere decir que los ciudadanos pueden vigilar más de cerca y con los instrumentos públicos creados en la administración pública, para con ello exigir la rendición de cuentas que se requiere en todo país que aspira a vivir en democracia.

Desde el año 2000, año en que se vio la llegada a la Presidencia de la República de un abanderado distinto al partido Revolucionario Institucional, y con esos aires de cambio, transformación y renovación de la vida pública en México, se empiezan a dar los primeros pasos para hacer realidad la idea de que los ciudadanos puedan conocer la forma en que actúan sus servidores públicos, es decir, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública se comienzan a poner en primera lista de la agenda nacional.

En este sentido, desde los primeros días de la administración del Presidente Vicente Fox Quezada, se toman decisiones vinculadas al impulso de la transparencia en la administración pública federal, ya que “(...) el 4 de diciembre de 2000 fue la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la administración pública federal (...)”⁷⁰ Comisión que como su nombre lo indica, buscaba la articulación de nociones como la transparencia para reducir los riesgos y posibles actos de corrupción dentro de la misma administración pública.

Vale la pena destacar, que no sólo se tenía la visión de que dicha comisión debería trabajar sobre la parte de la prevención, sino incluso se pretendía que fuera más lejos, buscando también que tuviera la posibilidad de “(...) sancionar

⁷⁰ Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. Colección Editorial del Gobierno del Cambio. Secretaría de la Función Pública, Fondo de Cultura Económica, 2005, México, D.F. pp. 43

conductas ilícitas, impulsar el rediseño de la administración pública federal, mejorar los procesos y la calidad de la acción pública y lograr la participación de la sociedad (...) con el fin de construir una nueva cultura de lo público”⁷¹.

Esta comisión, como puede verse, aspiraba a convertirse en el eje articulador de los primeros esfuerzos en materia de transparencia y acceso a la información pública en el nuevo gobierno de la República, que a tan sólo tres días de haber tomado las riendas administrativas del país, ya ponía los primeros cimientos institucionales en aras de mejorar la vida interna y externa de las organizaciones públicas.

Dos años después, en 2002 “(...) se publicó en el Diario Oficial de la Federación, y se puso en ejecución, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006 (PNCTDA) (...)”⁷², es decir, se gestó la transición de la idea de investigación, análisis y elaboración de diagnósticos de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia, en el diseño de un Programa operativo que concretará los cambios necesarios con la firma idea de hacer de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, una realidad.

Es importante aquí hacer notar la estrecha relación y vinculación que en la Administración pública federal de 2000 al 2006 se le dio a la transparencia como eje articulador para combatir la corrupción en ella, además, de ser vista como la palanca que llevaría al país y sus instituciones, de la mano con la ciudadanía, a mejores estadios de desarrollo que tuviera un beneficio social incluyente, es decir, transparentar para hacer eficiente, eficaz y mejor a la administración pública, y con ello a la sociedad y al país entero.

⁷¹ Ibid pp. 43

⁷² Ibid pp. 44

Estos hechos descritos en los párrafos anteriores del presente capítulo, deben ser entendidos como los primeros cimientos y antecedentes inmediatos de lo que un año más adelante, -2002- sería la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y con ella la aparición del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, -que posteriormente se transformaría en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos-.

Estos se convirtieron en la cristalización de la aspiración gubernamental y ciudadana de tener un gobierno abierto a la vigilancia y escrutinio permanente de la sociedad, para con ello ir cerrando el paso a la corrupción y los actos alejados de la ética en el servicio público mexicano.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada -como se indicó- en el año 2002, es decir, esta legislación tiene poco más de 10 años de estar en vigencia, garantizando los ideales que tienen la Transparencia y la Rendición de Cuentas para el fortalecimiento de un buen gobierno.

Como ya se fue indicando, la finalidad de esta normatividad consiste en: "...proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal."⁷³

Lo señalado en el párrafo anterior se encuentra contenido en el Artículo 1^a de dicha Ley, que en síntesis tiene que ver con la apertura de las acciones diarias que se realizan en las dependencias y entidades del gobierno federal y en los otros dos Poderes de la Unión y demás sujetos obligados.

⁷³ <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

Continuando con el contenido de esta Ley, en su Artículo 33 se indica que: “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental es un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.⁷⁴

En lo referente a la Protección de Datos Personales, es una atribución recién aprobada por el Poder Legislativo y asumida por el Instituto, que consiste en la reserva que debe existir en el manejo de los datos personales de los ciudadanos estos en poder de los sujetos obligados para no poner en riesgo o menoscabar el derecho de privacidad del ciudadano.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia “(...) se dispuso que las diversas secretarías de Estado y dependencias pusieran al alcance del ciudadano la información generada con motivo de la gestión pública, excepto aquella que fuera de carácter confidencial o clasificada como reservada.”⁷⁵.

Bajo esta lógica, lo primero que se solicitó se estableciera en los distintos portales de internet de las dependencias del gobierno federal, fue su composición interna, las percepciones de sus servidores públicos así como los servicios que los ciudadanos podían encontrar en dichas dependencias.

Con estos elementos descritos sobre el IFAI, es importante recordar que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, -como ya se mencionó- nace a través de la necesidad del gobierno federal de transparentar y

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. *Ibid.* pp. 135

rendir cuentas sobre la utilización de los recursos públicos que manejan las dependencias y entidades de dicho gobierno.

Esto ante la persistencia de la ciudadana por conocer más sobre la forma como se manejan sus recursos de toda índole, así como de las decisiones que se toman para la concreción de tareas de interés público.

La transparencia y la rendición de cuentas son algunos de los principios rectores que mueven al Instituto en su operación cotidiana, mismos que buscan crear entre los servidores públicos la imperiosa responsabilidad por contemplar todo aspecto contenido en las normas para el uso de los recursos públicos de los que dispone y con los que debe realizar sus atribuciones de acuerdo al empleo, cargo o comisión que desempeñe.

Estos es importante, ya que genera certidumbre de que el accionar de los Servidores públicos está apegado al marco legal y de lo contrario pueden surgir deficiencias que generen sancionadas de índole administrativa y/o penal por los órganos correspondientes.

No sólo los servidores públicos y el gobierno en lo general se ven impactados por este Instituto y su respectiva Ley que anima sus tareas, sino incluso la misma ciudadanía se ve beneficiada en la medida en que ella, previa solicitud presentada, puede acceder a toda información pública en resguardo de las dependencias y entidades del gobierno federal.

Situación que puede ser vista como una especie de contraloría social o ciudadana que contribuye al conocimiento y certeza de la forma como son manejados los recursos que emanan del presupuesto público.

En lo fundamental, este Instituto tiene un carácter de empoderamiento ciudadano, ya que busca otorgar a la misma ciudadanía el poder para solicitar

información de carácter público que le permita conocer con ello la forma como son empleados los recursos público.

Aunado a lo anterior, les permite evaluar e incluso demandar que la forma como se conducen los servidores públicos dentro de las dependencias y entidades del gobierno federal sea de acuerdo a valores como la eficacia, eficiencia, honradez, probidad, entre otros que contribuyen a la hechura del buen gobierno.

Es importante destacar que hay cierta información que por interés público no es ni debe ser entregada cuando es solicitada por persona alguna, ya que puede ser en detrimento del desarrollo normal de acciones que por su naturaleza deben resguardarse hasta en tanto no sean concluidas en sus términos correspondientes.

Sin embargo, la autoridad en la materia, en este caso el Instituto, debe siempre procurar la apertura máxima posible por parte de las dependencias y entidades sujetas y susceptibles de ser solicitadas para entregar y difundir información sobre su proceder cotidiano, todo ello para asegurar que se cumpla con la máxima constitucional del derecho a la información que debe ser en todos sus términos garantizada por el mismo Estado mexicano.

Como ya se indicó, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6^a se establecen las bases para hacer efectivo el derecho a la información de la que pueden gozar los mexicanos en referencia a sus autoridades.

Derecho que sin duda refleja la intención genuina por transparentar y sentar las bases de un gobierno que rinde cuentas y que contribuye al fortalecimiento del buen gobierno, que cumple con los ideales que la ciudadanía espera del actuar diario de sus servidores públicos.

Este artículo constitucional es la base para la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, reglamentación que sienta las bases, criterios e incluso las necesidades de contar con un órgano encargado de la transparencia y la rendición de cuentas.

Esto para así aperturar las tareas que realiza el gobierno, para con el ciudadano, es decir, el artículo 6ª constitucional es la base para la publicación de la Ley referida y del Instituto que le dará cumplimiento a lo señalado en esta Ley.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ella fue publicada el 11 de junio del 2002, es decir, esta legislación tiene aproximadamente 10 años de estar en vigencia, garantizando los ideales que tienen la transparencia y la rendición de cuentas para el fortalecimiento de un buen gobierno.

Este Instituto y la Ley Federal de Transparencia que anima y fundamenta la actuación del propio IFAI son de fundamental importancia para la consolidación de una sociedad más participativa y exigente con sus gobernantes, ya que en la medida en que se tengan atribuciones y derechos ciudadanos para controlar a los servidores públicos, eso ayudará en el fortalecimiento ciudadano y en el mejoramiento de las acciones que realizan los servidores públicos, tanto en la toma de decisiones como en el uso de los recursos públicos.

Capítulo Tercero

3. Estudio e Interpretación de la Legislación vinculada al desempeño de la administración pública federal. Importancia de la legislación

La búsqueda permanente de mejorar la calidad, eficacia y eficiencia por parte de los servidores públicos mexicanos para con el bien de los ciudadanos y con su propia labor, ha generado circuitos de corresponsabilidad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para crear leyes, normas y reglamentos -entre otros instrumentos- que permitan contar con mecanismos legales para el adecuado funcionamiento de los servidores públicos.

Es importante destacar que dichas legislaciones incluso ya contemplan aspectos como el ingreso, permanencia, evaluación y desarrollo del personal público que labora en las instancias del gobierno mexicano, siendo ello de vital importancia en la medida en que entendemos que estas cuestiones de profesionalización de los Servidores públicos coadyuva al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Estas normatividades en cuestión son las siguientes:

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos;
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos;
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública federal;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Es importante destacar que estas legislaciones de carácter nacional y aplicables a las dependencias y entidades del gobierno federal han venido generando al interior de las mismas organizaciones gubernamentales que están bajo la jurisdicción de estas, que se establezcan normatividades internas como manuales, códigos, bases, lineamientos, entre otros instrumentos legales para colaborar de esta manera con las aspiraciones de profesionalización de los servidores públicos.

Al igual que las dependencias párrafos arriba descritas, éstas normatividades dan certeza y certidumbre sobre la forma como deben ser empleados los recursos humanos, presupuestales, materiales, económicos y financieros de que disponen las dependencias y entidades que conforman la administración pública federal y que son manejados, custodiados, resguardados por los servidores públicos.

Además, estas normatividades dan sustento legal del accionar de las dependencias y entidades que se encargan de vigilar, controlar, supervisar, evaluar y sancionar las acciones y/u omisiones que se realizan dentro de la administración pública federal, dotando a las mismas de facultades y atribuciones sobre esta responsabilidad importante en la consolidación de una administración pública eficaz, eficiente pero sobre todo profesional.

Para entender de mejor manera la relación e importancia de las normatividades señaladas, a continuación se presenta la descripción de las mismas.

Dicha descripción permite identificar la vinculación de ellas -legislaciones- con las dependencias ya descritas y, desde luego, con la búsqueda institucional por mejorar las acciones y/u omisiones que pueden presentarse en el actuar cotidiano, actuar que siempre involucra recursos públicos.

3.1 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Esta legislación en materia de responsabilidades a las que deben sujetarse los Servidores públicos tiene en el año 1982 su publicación en el Diario Oficial de la Federación, buscando con ella reglamentar lo relativo al Capítulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que a la letra señala “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”.

Mecanismos como sujetos responsables, obligaciones de dichos sujetos responsables, sanciones a las que pueden ser objeto dichos sujetos de no acatar las normatividades en el servicio público, así como las autoridades competentes para la aplicación de esta Ley Federal de Responsabilidades y los procedimientos que deben seguirse para aplicar sanción alguna a sujetos responsables cuando por su actuar y/u omisión sean encontrados responsables de alguna falta, son las características que contempla dicha Ley.

Ley que busca en todo momento sentar las bases para un adecuado procedimiento en relación a las responsabilidades a las que puede ser acreedor un servidor público en un momento determinado.

El juicio político es una de las formas como puede iniciarse un procedimiento de sanción para aquel servidor público que haga mal uso de las atribuciones y recursos que de acuerdo a su empleo, cargo o comisión desempeñe en la administración pública, pero en general cualquier Servidor

público que goce del llamado fuero constitucional y que se señalan en el Artículo 110 de la Constitución.

Estos servidores públicos del país van desde Magistrados del Tribunal Electoral, pasando por el Procurador General de la Republica, Diputados y Senadores, gobernadores, munícipes, hasta el Presidente de la Republica.

En el Artículo 53 de esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, también se indican las siguientes formas de poder sancionar administrativamente a servidor público alguno que de acuerdo a su acción y/u omisión sea acreedor a sanción alguna:

1. “Apercibimiento privado o público;
2. Amonestación privada o pública;
3. Suspensión;
4. Destitución del puesto;
5. Sanción económica; e
6. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público”⁷⁶

Estas seis formas de sanción, más lo referente al juicio político, son las siete variantes que esta legislación de carácter federal establece para sancionar los actos y/u omisiones que se puedan presentar dentro de las funciones y atribuciones que cumplen los servidores públicos.

Para los efectos del control sobre los servidores públicos, esta legislación federal contempla lo referente a la situación patrimonial de los propios servidores, para que este sea acorde con las percepciones que el servidor público obtiene en su empleo, cargo o comisión respectivo, buscando con esto detectar posibles

⁷⁶ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf> (05/02/2015 9:33)

casos anómalos que deban ser investigados para evitar eventuales afectaciones a los recursos públicos que manejan los servidores públicos.

3.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Esta Ley fue publicada en el año 2002 y al igual que la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a sujetos responsables, obligaciones de los sujetos responsables, sanciones a las que pueden ser acreedores los servidores públicos por sus actos y/u omisiones, autoridades competentes para la aplicación de la presente Ley y procedimientos para la sanción respectiva, así como los casos por los que se puede sancionar a un servidor público.

En el Artículo 7º de esta Ley se indica que todos los sujetos responsables, en este caso, los Servidores públicos, deben atender los “(...) principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público”,⁷⁷ para que de esta manera los recursos públicos de que disponen estos servidores sean utilizados de acuerdo a lo señalado por las diferentes normatividades que hacen referencia a la mejor forma como deben administrarse los recursos públicos.

Continuando con esta misma legislación, en su Artículo 13º se mencionan las sanciones a las que pueden ser sujetos los Servidores públicos que incurran en alguna faltas de carácter administrativa, estas sanciones son las siguientes:

1. “Amonestación privado o pública
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año

⁷⁷ Agenda de la Administración pública federal, ibíd.

3. Destitución del puesto
4. Sanción económica, e
5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público”⁷⁸

A diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, la presente Ley no menciona nada en lo referente al Juicio Político al que pueden ser merecedores los servidores públicos indicados en el Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo esta característica la diferencia más importante y destacable entre estas dos legislaciones de carácter federal mencionadas.

La evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos está incluida en esta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, al igual que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, buscando así reglamentar y tener certeza sobre la evolución económica de los servidores públicos.

Esto con la intención de tener un control más preciso sobre dicha evolución, ello evitando cualquier situación que pueda ser susceptible de sanción alguna, derivado del posible incremento de los bienes económicos y/o materiales de forma inexplicable por parte de los integrantes de la administración pública federal.

Una cuestión a destacar en referencia a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, es el que se refiere al Artículo 49º que señala que la Secretaría de la Función Pública “(...) emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a

⁷⁸ Ibid.

las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presente...”⁷⁹.

De esta manera se busca cumplir con las expectativas que la sociedad tiene en cuanto al desempeño de sus servidores públicos en la ejecución de sus atribuciones en correspondencia con su empleo, cargo o comisión que desempeñen y de conformidad al nivel de responsabilidad por el manejo de los recursos públicos.

Este Código de Ética que se menciona es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública su elaboración y difusión, mismo que debe servir como marco de referencia para las dependencias y entidades del gobierno federal.

Dicho Código de Ética busca que los servidores públicos que laboren dentro de las propias organizaciones gubernamentales se conduzcan en congruencia con lo señalado en éste, no siendo ello excluyente para que las mismas dependencias y entidades puedan elaborar su Código de Ética interno, así como otros instrumentos legales que los rijan en su interior.

3.3 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

La presente Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2004 y reglamenta “(...) el segundo párrafo del Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...) y tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado(...)”⁸⁰.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE.pdf> (05/02/2015 10:00)

Esta legislación en términos generales se enfoca a los mecanismos por los cuales un particular puede reclamar daño o perjuicio a sus bienes o persona por una acción y/u omisión que eventualmente cometa un servidor público, para que de esta manera sea resarcido dicho perjuicio por parte del Estado.

Es importante mencionar que en el supuesto caso de que el Estado se vea obligado a una indemnización por un acto y/u omisión por Servidor público, esta indemnización puede ser trasladada al servidor público que cometa la falta, para de esta manera hacer corresponsable al servidor de que se trate del hecho que debe conducirse de acuerdo a las normatividades a las que está sujeto, buscando en todo momento que las acciones y en su caso omisiones que realice el Servidor público este de acuerdo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia y eficiencia.

3.4 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fue publicada y por lo tanto entro en vigor en el año 2009, siendo una normatividad que de acuerdo a su Artículo 1º “(...) tiene por objeto reglamentar los Artículos 74 fracciones II y VI y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública”⁸¹ es decir, de los recursos que año con año disponen los entes públicos de todos los órdenes y niveles para realizar sus atribuciones y responsabilidades propias.

En esta Ley se establece que la responsable de la aplicación de los preceptos contenidos en ella, estará a cargo de la Auditoría Superior de la Federación -como ya se mencionó-, que forma parte de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

⁸¹ Agenda de la Administración pública federal, Ibid.

La Auditoría Superior de la Federación, tendrá la facultad de recibir la Cuenta Pública del ejercicio fiscal inmediato anterior para su evaluación, buscando establecer y señalar que los recursos públicos que emplean los servidores públicos se hayan utilizado de la manera más adecuada posible.

Una vez realizada la Cuenta Pública de que se trate y habiendo resultado de ella alguna anomalía, la Auditoría Superior puede solicitar al ente y/o Servidor público auditado presente los argumentos que a su juicio deba proporcionar para subsanar dichas anomalías detectadas.

En caso de no presentarse tal situación, de que el ente y/o Servidores Público auditado y con ello evaluado, de presentar la documentación que acredite su buen actuar, la Auditoría puede presentar las denuncias correspondientes, ante las autoridades competentes para el desahogo y resarcimiento del perjuicio causado por parte de algún servidor público, buscando con ello que no exista situación alguna que pueda generar responsabilidades futuras o daños a los recursos públicos de que disponen los entes ejecutores del gasto.

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación no se agotan en esta situación de presentar las denuncias correspondientes ante las autoridades competentes, sino que también se pueden presentar casos que de acuerdo al Capítulo II Artículos 50 al 56 -de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación- deban resolverse ya sea con el resarcimiento de manera pecuniaria por parte del servidor público que en el ejercicio de sus funciones y atribuciones incurrió en falta y perjuicio al erario público, e incluso con la privación de la libertad, todo ello buscando recuperar en la medida de lo posible, las afectaciones a las que puede verse inmersa los recursos públicos del país.

3.5 Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Ley General de Contabilidad Gubernamental es publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2008, con lo cual entró en vigor para lo referente a la forma como deberán ser llevadas, manejadas y registradas las contabilidades que deben realizar los entes públicos que manejan recursos del país.

De acuerdo al Artículo 1º de esta normatividad federal, su objeto consiste en “(...) establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización”⁸².

En este sentido, dicha legislación pretende generar documentos contables homogéneos que permitan tener un mayor y mejor registro y control de los recursos públicos que aplican los entes de carácter públicos y los propios Servidores públicos.

En lo particular, el registro así como la fiscalización tanto de “(...) activos, pasivos, ingresos y gastos (...) (así como) contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado”⁸³ por lo que su orientación concreta será en lo referente al manejo y disposición del recurso económico al que tienen acceso los entes públicos para la realización de sus atribuciones.

A través de un Consejo de Armonización Contable, esta Ley será aplicada en lo conducente a contabilidad gubernamental tanto en los entes de carácter público como a las entidades federativas, en este sentido, el Consejo tiene la obligación de dictar normas de observancia necesaria para la hechura de los

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid. Artículo 2 de dicha Ley en revisión.

estados contables que deben ser llevados a cabo por los entes públicos y que a través de ellos se conformara la contabilidad gubernamental.

Como su nombre lo indica, el Consejo tiene dentro de sus propósitos buscar la armonización contable de los recursos públicos de los que disponen los poderes de la Unión así como las entidades federativas, dicha armonización entendida como la homologación de instrumentos adecuados para el registro de los recursos que se recibe, captan, se comprometen, gastan y pasivos que se generen.

Este Consejo contribuye en materia de contabilidad gubernamental y con ello a la mejor rendición de cuentas sobre el destino que tienen los recursos económicos y financieros que son entregados y en su caso, gastados, por los diferentes órdenes y niveles de gobierno.

El aporte fundamental de la presente Ley, es permitir la existencia de la contabilidad gubernamental, tanto de manera armónica como confiable, que contribuya con la rendición de cuentas de los bienes muebles e inmuebles y de los recursos públicos que en general disponen los entes públicos y las entidades federativas.

Recurso utilizados para cumplir con sus obligaciones y atribuciones, en este sentido, también contribuye a la mejor toma de decisiones en lo concerniente a la utilización eficaz y eficiente que se espera realicen los servidores públicos de los recursos de los que disponen, sin duda, ello en beneficio de los mismos Servidores, la sociedad y el país en su conjunto.

3.6 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Por lo que respecta a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, esta normatividad fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2006, buscando con ella la reglamentación de los “(...) Artículos 74

fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales⁸⁴

En lo referente a la presupuestación, ella correrá a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que será emisora y recogerá los planteamientos hechos por los diferentes sujetos obligados en materia de presupuesto, para integrar así un solo paquete presupuestal para su aplicación en un ejercicio presupuestario determinado.

Es decir, esta Secretaría concentra las propuestas de presupuesto de los sujetos obligados -dependencias y entidades- y los integra para posteriormente ser entregado en un documento denominado como paquete económico, entrega que se hace al Congreso de la Unión buscando su aprobación y con ello su aplicación en un ejercicio presupuestal.

La Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, y de acuerdo con esta legislación, será la encargada del control y evaluación de los recursos que sean destinados a través del presupuesto federal, tanto a las dependencias como a las entidades, para así asegurar su manejo y utilización adecuado y apegado a derecho.

En este sentido, esta legislación nos habla sobre la forma como será integrado el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que servirá para sustentar la necesidad de contar con recursos públicos, por parte de las dependencias, entidades y demás entes ejecutores del gasto, de recurso, para así cumplir con sus obligaciones y atribuciones correspondientes.

En este Presupuesto de Egresos se establece claramente cómo será gastado, por quien será gastado, cuándo probablemente será ejercido, entre otra

⁸⁴ Ibid. Artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

información útil y necesaria para saber la forma en que se está utilizando los recursos públicos, facilitando con ello el transparentar y servir como instrumento de rendición de cuentas para los ejecutores de los recursos públicos que desempeñan algún empleo, cargo o comisión al interior de la administración pública federal.

Destaca en este sentido, que el hecho de que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda sean quienes integren el Presupuesto de Egresos, este debe pasar a manos de la Cámara de Diputados para su análisis y en su caso modificación o aprobación, para de esta manera entrar en vigor y poder ser el marco anual de referencia que permitirá la ejecución legalmente autorizada de los recursos públicos por parte de las dependencias, entidades y demás sujetos obligados.

Otro aspecto importante de esta legislación, es el que se refiere a la Ley de Ingresos, que está pensada para establecer la forma como el gobierno federal y demás entidades se allegarán, de manera aproximada, de recursos, entre otros aspectos que tienen que ver con los dineros que se planea y estima recaudar por parte de los entes obligados a ello.

La rendición de cuentas y la evaluación constantes del avance en la utilización de los recursos públicos, son otras figuras que contempla esta legislación federal, por el lado de la rendición de cuentas, ella puede ser de carácter social, interna o externa a través de la entrega de información a los solicitantes de la misma.

Por lo que respecta a la evaluación, esta será permanente y buscará detectar posibles omisiones que vayan en detrimento de esta Ley y las disposiciones legales a las que están sujetos los Servidores públicos en el manejo y disposición de los recursos de que disponen para cumplir con sus obligaciones y atribuciones.

En materia de sanciones, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, indica que por actos y/u omisiones que sean contrarias a esa Ley y las demás en materia de actuación de los servidores públicos, se recurrirá a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Además, en los supuestos en que la Auditoría Superior de la Federación tenga atribuciones de acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ella también podrá coadyuvar en la aplicación de las sanciones a que se haga acreedor Servidor público alguno, esto cuando por sus actos y/u omisiones así lo requiera.

El párrafo anterior da muestra clara de la articulación que priva entre estas legislaciones y las organizaciones públicas que les dan viabilidad práctica, ya que sin dicha articulación, sería imposible pensar en que los sujetos obligados que cometan actos y/u omisiones fuera del marco del estado de Derecho, pudiesen ser investigados y mucho menos sancionados.

Esta Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria genera estrechas relaciones entre distintas legislaciones y dependencias, mismas que deben encargarse de la tarea de entregar, aprobar, aplicar, vigilar, controlar y evaluar los recursos públicos que son empleados en la búsqueda de cumplir con los fines, objetivos y metas que se trazan las dependencias, entidades y demás entes ejecutores del gasto.

Todo lo anterior, para dar cumplimiento a sus obligaciones y atribuciones, buscando siempre que dicha aplicación de recursos públicos sea observando las leyes en la materia y los principios de objetividad, imparcialidad, honradez, eficacia y eficiencia en su utilización cotidiana.

3.7 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2003, con el “(...) objeto de establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carreras en las dependencias de la administración pública federal centralizada”⁸⁵.

Por lo que respecta a las entidades del gobierno federal, ellas podrán implementar su propio Sistema pero siempre y cuando vean en esta Ley el marco para la elaboración particular del suyo, es decir, deben apegarse a lo estipulado en la Ley a revisión.

En el Artículo 2º de dicha Ley se establece que “el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”⁸⁶, es decir, busca establecer una administración pública meritocrática y con igualdad de oportunidades para acceder a ella y con ello ir construyendo una profesionalización del mismo servicio público.

El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Función Pública será la responsable de coordinar y dirigir dicho Sistema, pero las dependencias serán las responsables de su operación y buena implementación en sus respectivas áreas de competencia, todo ello para favorecer el ingreso al servicio público de las personas adecuadas, tanto en lo referente a cualidades, como actitudes, que contribuyan en un ejercicio de la función pública siempre de mejor calidad en beneficio del mismo servicio público y de la sociedad en su conjunto.

⁸⁵ Artículo 1 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública federal en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf> (05/02/2015 10:54 pm)

⁸⁶ Ibid.

Es importante destacar que los principios rectores que animan el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional de Carrera y de acuerdo al párrafo tercero del Artículo 2º de esta normatividad son “(...) la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género”⁸⁷.

Principios que sin duda contribuyen en la profesionalización del servicio público y que ayudan en la mejor prestación de los servicios, planes, proyectos, programas y políticas públicas que se elaboran e implementan para satisfacer las demandas de la sociedad.

En lo relativo a los rangos que deberán ser ocupados por personal que ingrese al servicio público bajo las características prevista en el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública federal y de acuerdo al Artículo 5º de esta legislación, son los siguientes:

- a) “Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento; y
- e) Enlace”⁸⁸

En todos los casos, de presentar un adjunto u homologo a estas áreas o puestos, también las personas que deseen ocupar dichos empleos, cargos o comisiones dentro del servicio público mexicano, deberán ingresar bajo los términos señalados por este Sistema del Servicio Profesional de Carrera y la norma que le da sustento legal.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

El Sistema se encuentra integrado por siete subsistemas que le permiten articular un criterio general de profesionalización de los posibles Servidores públicos y de los que ya se encuentren en activo bajo los términos de la presente Ley, los subsistemas que integran este Sistema del Servicio Profesional de Carrera son los siguientes:

- 1) Subsistema de Planeación de Recursos Humanos;
- 2) Subsistema de Ingreso;
- 3) Subsistema de Desarrollo Profesional;
- 4) Subsistema de Capacitación y Certificación;
- 5) Subsistema de Evaluación del Desempeño;
- 6) Subsistema de Separación; y
- 7) Subsistema de Control y Evaluación.

Con estos Subsistemas se ve de manera íntegra las etapas por las que puede pasar una persona interesada en ingresar al servicio público y quienes ya forman parte del mismo bajo los términos de esta Ley y que se orientan a que el servicio público se profesionalice.

3.8 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2000, con lo cual entro en vigor sus preceptos señalados en la misma.

En este sentido, dicha Ley tiene por “(...) objeto reglamentar la aplicación del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de

servicios de cualquier naturaleza que realicen (...)”⁸⁹ los entes públicos y entidades federativas y demás sujetos de aplicación de recursos públicos.

En esta misma legislación federal se mencionan los aspectos a considerar dentro de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que deberán sujetarse a los términos de la Ley, para así asegurar que las mismas se llevan al cabo dentro de los principios de honradez y economía que son fundamentales para la aplicación de los recursos públicos, ya que así se asegura que las necesidades de los entes públicos, entidades federativas y demás sujetos que apliquen recursos públicos lo hagan pensando en el cuidado del recurso público y en el bien del país.

Para la aplicación de la presente Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública, cada una de acuerdo a sus atribuciones legales, tendrán la facultad de aplicar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público para así asegurar la aplicación de la misma.

Todo tipo de adquisición, arrendamiento o servicio que vayan a necesitar y por ende realizar los entes públicos, entidades federativas y demás aplicadores de recursos públicos, deben sujetarse a los principios de esta Ley, buscando con ello evitar que se favorezcan compras, arrendamientos o servicios que no cumplan con la calidad necesaria para ser adquiridos y que por ende no contribuyan a la realización de los objetivos que animan esa acción por parte de los entes sujetos a la presente Ley.

Para asegurar que el precio, la calidad y demás requisito indispensables para realizar una compra, arrendamiento o servicio, se deberá realizar un estudio

⁸⁹ Agenda de la Administración pública federal. Ibíd. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Artículo 1.

de costo – beneficio que permita detectar al proveedor indicado para realizar tal gasto presupuestal.

En esta medida los entes sujetos a la presente Ley, están obligados a realizar dicho estudio y aunado a ello, para asegurar principios de igualdad de oportunidades para que los interesados en participar con el gobierno y demás entes sujetos obligados en el supuesto de ventas a estos, se debe publicar al inicio del año fiscal correspondiente un listado de las compras, arrendamientos y servicios que realizaran los entes sujetos de la Ley a lo largo del año fiscal de que se trate.

Para una efectiva aplicación de los preceptos contenidos en esta Ley, las dependencias y entidades, de acuerdo al Artículo 22 de la presente “(...) deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios (...)”⁹⁰ para que de acuerdo a sus necesidades propias como dependencia o entidad deban realizar en materia de compras, arrendamientos o contratación de servicios.

Es importante mencionar que existen tres procedimientos por las cuales se pueden y deben realizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios que requieran los entes sujetos a la presente Ley, en este sentido, en su Artículo 26 se establecen dichos procedimientos, que son:

- I. “Licitación Pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas; o
- III. Adjudicación directa”⁹¹

Estas tres formas de realizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios por parte de los entes sujetos a la Ley, tienen la finalidad de permitirle a los entes sujetos y al Estado en lo general, las mejores condiciones de precio, calidad,

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ *Ibíd.*

economía, y demás que contribuyan en beneficio de la necesidad que se busca resolver, pero que en esa medida le represente al ente sujeto y al Estado en lo general, las mejores condiciones posibles.

Bajo ninguna otra consideración se podrán realizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios por parte de los entes sujetos a Ley, es decir, únicamente estas tres metodologías de ejecución del gasto para comprar, arrendar o solicitar un servicio, son las autorizadas para realizar estas por parte de los sujetos obligados, buscando siempre garantizar que los recursos públicos se optimicen y sean debidamente empleados.

Dentro de los contratos que se realicen para adquirir, arrendar o solicitar un servicio, se establecerán penas de carácter convencional que pueden ser aplicables en momentos de incumplimiento por parte del sujeto que realice la venta.

Bajo ésta lógica, es importante señalar que dichas penas se establecen de manera que ante cualquier incumplimiento el Estado no reciba un impacto desfavorable para con sus recursos, además de que estas penas convencionales no eximen al ente sujeto de esta Ley de poder proceder de otra manera como puede ser lo relativo a demandas de carácter penal.

Estas son en términos generales los preceptos que se establecen en la presente Ley de carácter federal, donde lo importante consiste en el hecho de señalar las consideraciones por los cuales se deberá conducir un Servidor público de acuerdo a sus atribuciones para la realización de adquisiciones, arrendamientos y servicios que requiera para la implementación y concreción de sus atribuciones propias, buscando con ello asegurar las mejores condiciones de calidad y precio para que el Estado tenga el mejor manejo y aplicación de los recursos públicos de que dispone.

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

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el Diario Oficial de la Federación en el año 2002, con lo que sus preceptos entraron en vigor.

Dicha Ley “tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal”⁹² es decir, en lo general, toda entidad pública está sujeta a la presente Ley, salvo en los aspectos que considera la misma.

Con el objetivo de fortalecer la democratización de los mexicanos, la presente Ley de carácter federal busca transparentar la gestión gubernamental para que de esta forma se rinda cuentas a los ciudadanos de la manera como se utilizan los recursos públicos y del actuar cotidiano de sus Servidores públicos.

Los sujetos obligados a la presente Ley, que en términos generales son las dependencias y entidades y demás entes públicos, deben resguardar toda la información de datos personales de la que tengan posesión, todo ello como medida de seguridad para las personas que deben proporcionar su información personal debido a un requerimiento específico para la concreción de algún servicio u otro que solicite a los sujetos obligados.

Buscando en todo momento la máxima transparencia y publicidad del actuar de los sujetos obligados, la Ley sólo considera algunos casos donde la información puede ser reservada al público solicitante por un máximo de 12 años.

⁹² En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

Entre ellas destacan las averiguaciones previas, los temas de seguridad nacional, información que pueda entorpecer negociaciones o relaciones de carácter internacional, que puedan generar perjuicio a las finanzas o la economía del país entre otras, que deben ser plenamente justificadas en la medida en que dicha información sea clasificada como reservada por un periodo determinado, nunca mayor a 12 años, para que de esta forma se dé respuesta a la solicitud de información que se pueda solicitar por persona alguna.

Un aspecto a considerar que establece esta Ley, es el relativo al cobro que se realizará cuando se solicite información y la misma sea entregada, en este sentido, los sujetos obligados deben procurar en todo momento que el monto sea accesible e intentar reducir al máximo los costos por la entrega de información pública.

En el Artículo 33 de esta Ley se establece la necesidad de contar con un área administrativa responsable de la aplicación de la Ley a los sujetos obligados buscando garantizar la rendición de cuentas y transparencia que deben regir la actividad de estos sujetos, en este sentido, se hace referencia al IFAI.

Es importante señalar que por el mal manejo y uso de la información se pueden generar responsabilidades a los servidores públicos que actúen bajo estas premisas, ya que uno de los objetivos de esta Ley es que en la medida de las posibilidades de todos los entes obligados por la presente, se resguarde y sea pública la información que se genera en dichos sujetos obligados, garantizando así la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

En términos generales, estos son los preceptos normativos que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, buscando en todo momento la democratización de los ciudadanos a través de la rendición de cuentas y la transparencia a que están obligados los sujetos

responsables de esta Ley y con la idea de crear una cultura organizacional de respeto y promoción a la rendición de cuentas y la transparencia.

3.10 Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas

La presente Ley fue publicada el 11 de junio de 2012 bajo la Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, misma que tiene por objeto “(...) establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal (...)”⁹³.

Es decir, reglamenta las sanciones a que pueden ser acreedores las personas con diverso carácter jurídico cuando estas intervienen de manera irregular en dichas contrataciones, contraviniendo las leyes y normas del país.

Dicha Ley establece que los sujetos a la misma son desde las personas físicas o morales (empresas), tanto nacionales o extranjeras que participan en los distintos concursos o licitaciones del gobierno federal, pero también, los servidores públicos que por el empleo, cargo o comisión que desempeñen, tienen relación con dichos concursos y licitaciones.

Entre las autoridades competentes para aplicar la presente Ley, destacan:

- “Secretaría de la Función Pública;
- Cámara de Diputados y de Senadores;
- Suprema Corte de Justicia de la Nación; y
- Auditoría Superior de la Federación”.

⁹³ Artículo 1 de la Ley en mención.

Estas autoridades vienen estipuladas en el Artículo 4 de la citada Ley, en este sentido, se marca con claridad quienes son las responsables de aplicar y en su caso sancionar a quienes por sus acciones y/u omisiones, debidamente comprobadas y sustanciadas, deban ser castigados y sancionados.

Es de destacar, que la primacía de aplicación de la Ley en comento es de la Secretaría de la Función Pública, esto como “(...) única autoridad competente encargada de investigar la posible comisión de la infracción... (y de) determinar las responsabilidades que deriven de la misma y aplicar las sanciones correspondientes”⁹⁴.

Para el capítulo segundo se establecen las infracciones que se contemplan para determinar una falta en términos de la presente Ley, entra las que sobresale recibir, proponer, presionar, promover, obligar y realizar actos y omisiones que contravengan dicha Ley y las demás aplicables, esto por persona física o moral e incluso servidor público alguno.

Las investigaciones por presunción de alguna irregularidad, también se estipulan en la Ley, quedando claramente expresas en el capítulo tercero, que a grandes rasgos establece quiénes y cómo se podrá formular una denuncia al presumirse actos de corrupción en materia de contrataciones públicas, mismas que podrán ser formuladas por servidores públicos, por particulares, por personas morales e incluso se pueden hacer de forma anónima.

El capítulo quinto establece las sanciones administrativas a las que se pueden hacer acreedores quienes por sus actos y/u omisiones, previa investigación, sean encontrados culpables de contravenir las reglas en contrataciones públicas, dichas sanciones parten desde la inhabilitación por algún periodo de tiempo para participar en nuevas licitaciones y concursos hasta el pago de una multa que nunca será menor al daño ocasionado.

⁹⁴ Artículo 5, segundo párrafo de la Ley en comento.

En este capítulo destaca el hecho de que no se señalan con claridad las sanciones a las que serán acreedores los servidores públicos por su actuar u omisiones en relación con las contrataciones públicas, situación que debería, sin lugar a dudas, establecerse claramente en la presente Ley, o de menos, mencionar normatividades aplicables ante la comprobación de tal anomalía en el servicio público.

Otra situación a destacar, se refiere al tema de la prevención, mismo que a pesar de estar relacionado en el Ley, sólo se contempla de forma muy superficial, cuestión que debería ser central dentro de este tipo de normas, porque evidentemente, de lo que se trata es de que nadie se aproveche de su posición para verse beneficiados en relación a contrataciones públicas, porque muchas veces esto contraviene el interés general, por ende se debería tener mayor amplitud en relación a la prevención en la Ley a revisión.⁹⁵

⁹⁵ Es importante señalar que la revisión de las diferentes normatividades revisadas en este Capítulo, fueron consultadas directamente de su versión disponible en la internet mediante la página de la Cámara de Diputados, o en su caso, en la Agenda de la Administración Pública Federal.

Capítulo Cuarto

4. La administración pública federal vista desde la actuación de sus servidores públicos. Propuesta para su mejoramiento.

4.1 Elementos que minimizan a la Administración pública federal

Existen ciertos comportamientos, actos u omisiones que limitan el accionar de la Administración pública en la vida en sociedad, actos que por lo regular involucran la voluntad de una persona que actúa en beneficio personal e incluso grupal, pero que también involucran la voluntad, por necesidad e incluso por beneficio, de otra persona, que en estricto sentido puede señalarse como un Servidor público en el primer caso, y en el segundo, como persona física o moral que se relaciona con dichos servidores públicos.

Sin embargo, también puede presentarse el caso en el que no se involucre a una persona física o moral en relación con actos contradictorios de la ley en la vida institucional y de los Servidores públicos de conformidad a su empleo, cargo o comisión que desempeñen, y que por sí mismo, ciertos servidores públicos puedan realizar dichos actos que determinen una conducta contraria al interés general.

Es decir, el Servidor público por sí mismo, al violentar las normatividades, puede generarse espacios de conveniencia personal e incluso grupal que favorezcan los intereses privados en detrimento del beneficio público por el cual debe velar en todo momento de su actividad como persona responsable del manejo de recursos públicos.

Estos actos en lo general involucran la violación de la normatividad vigente en materias diversas que regulan y norman la vida interna de la administración pública, mismas que se encuentran guiadas sobre el precepto general de la buena

administración de los recursos públicos para resolver y atender aquellos problemas sociales que eventualmente se puedan presentar en la vida colectiva.

Estas normatividades de las que anteriormente hablamos, también regulan la relación entre la autoridad y los ciudadanos, esto en el entendido que por medio de los primeros se busca la atención y solución de aquellos aspectos que requieran la intervención e involucramiento de recursos públicos para mejorar aspectos de la vida social.

Adicionalmente, es necesario mencionar que el involucramiento de recursos públicos también se encuentra presente cuando se habla de estos ciertos comportamientos y actos que desvirtúan la vida institucional de los Servidores públicos y que en mucho determina que estos servidores no respeten la normatividad vigente que los regula y faculta para actuar.

En este sentido, los recursos públicos pueden ser desde la parte económica, pasando por recursos naturales e incluso bienes muebles e inmuebles que le pertenecen al conjunto de la sociedad, que sin embargo, mediante estos actos adquieren una orientación para beneficio en forma particular e incluso grupal de algún servidor público.

La relación entre Servidor público, violación de las normatividades vigentes e involucramiento de todo tipo de recursos públicos, es la distinción que permite entender estos actos e incluso omisiones que determinan en sentido contrario al interés social y público que debe guiar al servidor público en el desempeño de sus funciones y atribuciones conferidas para atender los asuntos públicos que le lleguen a su despacho.

Podemos incluso señalar otras dos formas de relación que se pueden presentar en los actos contrarios a las normatividades, el primero tiene que ver con la relación entre servidor público y servidor público, que mediante un acuerdo

entre ellos, configuran un mecanismo para valerse de su empleo, cargo o comisión, que les permita utilizar el recurso público a su alcance, e incluso bajo su responsabilidad, para favorecerse entre ellos.

Este tipo de acuerdos, no sólo representan una utilización de recursos públicos fuera del marco de las normatividades vigentes y aplicables en la materia, también considera la afectación que se le infringe al espíritu que anima al interés público que debe ser atendido por los servidores públicos, ya que al utilizar de forma personal y en su beneficio las atribuciones y funciones que tienen conferidas, estos Servidores dañan profundamente en cada momento en que se presentan estas actitudes y actos, la imagen social que se tiene del servicio público, de la administración pública, del gobierno, e incluso, del propio Estado.

El otro momento de relación entre individuos que es posible señalar, se presenta cuando existe una vinculación entre particulares y mediante un acuerdo se configura una transgresión a la normatividad vigente, es decir, esta relación habla de particular con particular, donde de forma indistinta estos pueden ser personas físicas o morales que se coluden para buscar un beneficio para ellos y sus interés aún en contra de las normas jurídicas.

Esta relación también involucra recursos, resultando una diferencia muy puntal entre las otras relaciones descritas, ya que en las anteriores se habla de relaciones en las que se involucran -invariablemente- recursos públicos y normatividades de carácter administrativo, pero también penal, que podemos definir como normas de carácter público.

Mientras que en esta última articulación entre individuos, los recursos que se ven inmersos y afectados, son recursos privados que tienen un origen generalmente proveniente de los mismos involucrados y que en busca de incrementar dichos recursos, para beneficios de los coludidos, deciden participar

de actos que transgredan las normatividades vigentes y aplicables, que podríamos definir como del ámbito privado.

Esta última relación entre particulares que buscan beneficios atentando contra las normatividades, a pesar de ser muy importante en la lucha por renovar la vida pública de México, constituye un aspecto satelital que deberá ser atendido desde otro ámbito académico, legislativo y de política pública que busque retomar el valor de la honestidad, como un elementos imprescindible en las relaciones humanas.

Regresando al tema de las relaciones que se presentan y que se constituyen para atender contra el interés público, violentando normatividades y afectando los recursos públicos, es importante mencionar que las características comunes entre dichas relaciones es la búsqueda de un beneficio material para los involucrados.

Además, como ya se mencionó, también significa un atentado contra los propios valores y principios que animan y deben animar el trabajo de los Servidores públicos, sino que incluso, ahondando más los daños ocasionados cuando se actúa en contra de las normatividades que llamamos de carácter público, van deslegitimando -al comprobarse dichos actos- la función pública que encarnan los servidores públicos.

Esta deslegitimación, no tiene otro significado, más que aquella pérdida de confianza en las tareas que debe cumplir el servidor público, constituyendo ello un espacio que aleja a la sociedad de sus servidores públicos, pero que además lo pone en la disyuntiva de transgredir, por su cuenta para atender sus necesidades, las normas que debe respetar.

Además, es necesario señalar que esta deslegitimación, que ya generó pérdida de confianza, también pone en entre dicho la necesidades de contar con

servidores públicos, si estos en lugar de velar por el interés general y el cuidado y respeto de las normatividades, atenta contra ellas en busca de tener beneficios de carácter personal y/o grupales.

Para entender de mejor manera los actos, omisiones y relaciones que eventualmente se pueden presentar en el servicio público, pasaremos a explicar cada una de estas conductas que violentan las normatividades, y que emplean personal y/o grupalmente los recursos públicos para beneficiarse de ellos, estos actos, omisiones y relaciones son:

4.1.1 Soborno

Una de las acciones que vinculan a dos o más personas con la idea de efectuar una transacción, operación, recibir un servicio, favor o beneficio, es el soborno, palabra que puede ser conceptualizada como aquella acción que realiza un individuo para proporcionar recurso económico o en especie, a otra persona para que ésta última actúe para conveniencia de la primera.

De la conceptualización anterior, es importante destacar algunos elementos, por un lado, la acción de entregar recurso económico o en especie, tiene la finalidad de alcanzar un beneficio para quien lo entrega, ya que entiende que sin la entrega del mismo, quizás sus posibilidades de alcanzar esa satisfacción, no podrá ser alcanzada.

Por otro lado, la relación entre estas personas -quien entrega el recurso y quien lo recibe- se genera ya que la segunda tiene la posibilidad de satisfacer la necesidad que busque la primer persona satisfacer, es decir, la segunda tiene algo, ya sea por poseerlo o por tenerlo como atribución o facultad, que el que paga requiere para satisfacer su necesidad.

Otro elemento adicional, es aquel que se refiere a que en el acto de sobornar, se presenta la violación de leyes, normas, códigos u otros ordenamientos que regulan la actividad que realiza la persona que recibe el soborno.

Por último, es importante destacar que el soborno puede presentarse de distintas maneras de acuerdo a los involucrados, es decir, podemos encontrar el soborno que se presenta entre particulares y el soborno que se presenta entre particular/ciudadano y un servidor público.

En esta ocasión nos referiremos en lo específico, a la segunda relación que se puede presentar en la concreción de un soborno, no porque la primera no tenga importancia, sino que para los fines que persigue el trabajo de investigación, es necesario profundizar sobre la relación particular/ciudadano servidor público ya que en la presencia de actos de soborno, pueden verse involucrados recursos públicos que afectan a todos los habitantes del país.

En este sentido, el soborno generalmente puede presentarse para: obtener y/o agilizar un trámite, evitar la presentación ante autoridades administrativas o judiciales, impedir el levantamiento de infracciones automovilísticas, acceder a bienes y servicios, obtener ventajas sobre otros en relación a adquisiciones, entre otras.

Estos ejemplos sirven para visualizar y entender que el acto de sobornar puede estar presente en todas las relaciones que existan y puedan darse entre los particulares/ciudadanos y sus servidores públicos, situación que, en efecto, puede generar la distracción de un recursos público en beneficio privado.

4.1.2 Peculado

En relación con la acción que se realiza para encontrarse en el postulado del peculado, es importante mencionar que en este sólo es necesario la acción de una persona para cometerlo, sin embargo, también puede darse el caso en que se coludan más personas para realizarlo, pero en lo fundamental, una sola persona puede concretar el acto transgresor de la norma de interés público que genera el acto de peculado.

Definiendo el término que nos ocupa, este puede ser entendido como aquella acción por la cual una persona se apodera de recursos que le pertenecen al Estado y por lo tanto a la sociedad en su conjunto, de esta acción, debemos señalar y puntualizar algunos aspectos.

Para que se presente un acto de peculado, se debe involucrar recursos propios del Estado, mismos que pueden ser recursos económicos y/o materiales, en este sentido, el peculado implica el traslado, y/o dominio de un bien público para pasar a ser disfrutado exclusivamente por un privado.

Otro aspecto a destacar, es aquel que consiste en que para que se cometa peculado, la persona involucrada debe encontrarse desempeñando un empleo, cargo o comisión dentro de las esferas públicas del Estado, es decir, en la administración pública, ya que de esa forma puede hacer uso de las atribuciones y facultades que la ley le otorga, buscando con ello la forma de apropiarse de los bienes que debe cuidar y resguardar, ya sea, como fue mencionado, de recursos económicos y/o materiales de todo tipo.

Un elementos más a destacar, consiste en la violación de leyes, normas, códigos u otros elementos normativos que regulan la actividad del servidor público de que se trate, mismo que los transgrede en la concreción de la acción de

apropiarse de los recursos que están bajo su custodia y que por lo tanto puede caer en el supuesto del peculado.

Para entender de mejor manera el término que nos ocupa, vale la pena señalar algunos ejemplos de actos constitutivos de peculado: apropiación de materiales públicos como autos, computadoras, escritorios, no entregar recursos económicos y/o materiales que deriven de un programa público a los beneficiarios del mismo, adjudicarse bienes inmuebles propiedad del Estado para su uso particular, adjudicación de recursos económicos que deberían dedicarse a la satisfacción de una necesidad y/o problemática de la sociedad y que contaba con dichos recursos económicos para ser empleados con tal fin, entre otros.

4.1.3 Tráfico de influencias

Una acción más que se puede presentar en las labores que desarrollan los servidores públicos en el uso de sus atribuciones y facultades conferidas por las leyes en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones, es el tráfico de influencias.

Este acto es posible describir como aquella acción en la cual un servidor público utiliza para su beneficio personal, familiar, amigos, grupos afines, entre otras personas físicas o morales, su condición de ser empleado en la administración pública, buscando obtener, agilizar y motivar la acción de otra persona, sea de la misma administración pública, de alguna empresa en particular e incluso persona física alguna.

Para entender de mejor manera el término que nos ocupa, es importante hacer algunas precisiones al respecto, primero que nada, entender que esta acción se encuentra compuesta de dos términos que formulan la concepción integral del tráfico de influencias, por un lado tenemos la palabra tráfico y por el otro, la noción de influencias.

El tráfico puede ser conceptualizado de distintas formas, desde lo que corresponde al tráfico en las calles por la acumulación de vehículos, hasta llegar a la noción del acumulamiento de factores que sirven para la comunicación e interrelación entre personas, esto de conformidad al término que nos ocupa.

Por otro lado, influencia puede entenderse como aquella condición que utiliza una persona que reúne características diversas que le permite tener cierta capacidad de influir sobre otra u otras para obtener algún beneficio para él, familiares, amigos, grupos afines u otras personas de carácter física o moral.

Un elemento adicional a tener en consideración, se refiere a que la persona que emplea el tráfico de influencias para su beneficio, posee algún tipo de poder, facultad o condición que le permite, incluso, coaccionar a otros para obtener un beneficio que sin esta presión o influencia, quizás sería más complicado o nulo su aprovechamiento, en este sentido, el poder de esta, y concretamente, de este servidor público, es condición indispensable para la promoción del Tráfico de influencias.

Otra situación que es importante tener presente, es que además del factor poder que existe, se puede presentar el caso en que exista algún pago, -en especie o económico- para que se geste el tráfico de influencias, es decir, la obtención del bien o servicio deseado, por persona de que se trate, puede ser promovido a través del pago para concretar lo que necesita, situación que puede involucrar a un servidor público con persona/ciudadano, además de Servidor público con otro Servidor público.

Esta dualidad de relaciones que se pueden presentar, no significa potencializar o degradar la condición del acto denominado como tráfico de influencias, al final de cuentas, de lo que se está hablando, es de la violación de

ciertas normatividades que permiten la obtención de algún bien o servicio que por otro medio sería más tardado, complicado e incluso imposible obtener.

Como ejemplos del tráfico de influencias, es posible mencionar el otorgamiento de concesiones para atender un servicio al interior de la Administración pública -limpieza-, mediante la presión del superior jerárquico para que el responsable de autorizar la concesión la realice en favor de personas física o moral que convenga al interés personal del superior jerárquico.

4.1.4 Concusión

Esta acción que se puede presentar en la administración pública, es posible describirla como la acción que realiza una persona para solicitar a otra un pago adicional o extra sobre el establecido para la concreción de un trámite, la obtención de un servicio, la agilización para la entrega de un documento oficial, entre otros.

Para poder entender mejor este concepto que nos ocupa, es necesario realizar algunas precisiones sobre la conceptualización realizada.

Para hablar de concusión, es necesario que una de las personas que se vea involucrada en la acción, pertenezca a la administración pública, donde ejerza atribuciones y facultades de algún empleo, cargo o comisión en la función pública, la otra persona involucrada, generalmente es un peticionario/ciudadano que se encuentra en la necesidad de obtener un bien o servicio y por ende acepta realizar el intercambio, aunque puede entender que este intercambio violenta lo necesario para obtener la satisfacción de su necesidad.

Este acto denominado concusión, también implica la necesaria violación de leyes, reglamentos, códigos y todo tipo de regulaciones por las cuales debe conducirse el Servidor público de que se trate, ya que al establecer un cobro

adicional o extraoficial para realizar su tarea en el servicio público, sin lugar a dudas significa violentar diversas legislaciones de las denominadas de orden público.

Este cobro extra, adicional, indebido, injustificado que significa la concusión que eventualmente comete un servidor público, implica un beneficio propio para quien lo impulsa, es decir, para el servidor público, aunque también ello puede significar un beneficio para familiar alguno de esta persona, para un grupo afín al mismo e incluso para personas físicas o morales con las cuales mantenga alguna relación, pero lo que sí es importante dejar en claro, es que al cometer la concusión, el servidor público obtiene un beneficio del cual disfruta.

4.1.5 Enriquecimiento ilícito

Una acción más que se constituye como actos de corrupción, son los que se refieren a la obtención injustificada de riquezas, posesiones y bienes materiales que una persona puede acopiar en un periodo determinado de tiempo y bajo una función determinada, para entender mejor el concepto que nos ocupa y con ello vincularlo plenamente a la vida pública de México, es necesario puntualizar algunos aspectos.

El enriquecimiento ilícito puede presentarse tanto de un particular como de un servidor público, en este sentido, se abordará este acto de corrupción desde el punto de vista del servidor público, mismo que emplea las funciones y atribuciones conferidas por las leyes y normatividades vigentes para de esa forma lograr el ensanchamiento de sus bienes económicos y materiales.

Esta acción corrupta, significa la acumulación de bienes económicos y materiales por aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración pública y que al momento de requerirle explicaciones sobre sus posesiones, no le es posible explicar el origen de los mismos.

Ello considerando los ingresos que pudiera obtener mediante el desempeño de su trabajo en la función pública e incluso otros, pero que no pueden explicar por sí solos, tal acumulación, posesión y disfrute de los bienes detectados que administra tal servidor público.

Una característica adicional de este tipo de actos corruptos, es que violenta de una u otra forma las legislaciones o normatividades vigentes y aplicables para el caso respectivo, esta violación es importante, porque determina la no explicación del enriquecimiento del Servidor público, ya que mediante la violación es que se determina que tal situación es un acto de enriquecimiento ilícito, ilícito porque no se justifica de ninguna manera porqué tal Servidor público, de acuerdo a sus percepciones, dietas, sueldos, salarios, no es capaz de explicar la posesión de tales recursos económicos o materiales.

Una característica adicional, es aquella que consiste en el involucramiento de recursos públicos, mismos que pueden ser manejados, administrados, supervisados, custodiados o alguna otra figura, por parte del servidor público.

Estos recursos son los que aprovecha el mismo servidor público para hacerse de los bienes económicos y materiales de los que no es capaz de explicar su posesión y disfrute, es decir, los recursos públicos son convertidos en recursos privados para la utilidad de quien comete el enriquecimiento ilícito.

Un elemento más, consiste en que los actos cometidos que concretan el enriquecimiento ilícito de un servidor público, son voluntarios y en muchas ocasiones planeados para tal objetivo.

En este sentido, los servidores públicos aprovechan la posición que les otorga el empleo, cargo o comisión que desempeñan dentro de la administración pública, para obtener las ventajas que les permita concretar el Enriquecimiento del

que no serán capaces de explicar y que por lo tanto violenta las normatividades de carácter público que deben regir su actuar en la función pública.

4.1.6 Cohecho

Otra actitud que puede presentarse en los servidores públicos en cuanto a su empleo, cargo o comisión desempeñado en la administración pública, se refiere al cohecho, mismo que puede ser entendido como el ejercicio de ofrecer algún recurso, ya sea monetario o de cualquier otra índole por el cual se oriente la actuación de un servidor público para que realice algo que vaya en contra de lo justo en referencia con sus tareas en la administración pública.

Además, el cohecho también puede ser descrito desde la concepción de aquella persona que consciente de lo que realiza, solicita recurso económico o algún otro material para de esa forma actuar sobre lo que sus funciones le atribuyen.

Es importante esclarecer los puntos arriba señalados mediante los cuales se describe la forma como puede ser conceptualizado el delito de cohecho, en este sentido, esta acción puede ser originada por el propio servidor público al solicitar una prebenda -económica o material- para actuar sobre lo que debe realizar de conformidad a sus funciones.

Por otro lado, las personas o ciudadanos también pueden propiciar el cohecho, esto mediante el ofrecimiento de dádivas en efectivo o artículos, todo ello para que el servidor público de que se trate realice su actuación de conformidad a lo más conveniente para quien realiza el ofrecimiento.

Es importante resaltar que el cohecho implica un acto injusto en la medida en que el servidor público de que se trate deja de realizar o realiza algo en favor de quien proporciona la dádiva o para beneficio de un tercero, en el cual se afecta

a otros, pero por medio de esta dádiva es que el servidor público orienta su actuación sobre algún tema en particular, no en función de lo que la norma legal le indica debe hacer.

Dentro de este posible actuar de los servidores públicos, existe en el Código Penal Federal tipificado un delito denominado como “cohecho a servidores públicos extranjeros”, que se relaciona con el ofrecimiento de dádivas de cualquier tipo a Servidores públicos extranjeros que permitan al oferente de las dádivas o en beneficio de un tercero, obtener ventajas en relaciones de corte comercial entre los países que cada servidor público represente en el momento del acto.

En este sentido, la diferencia que a simple vista resalta sobre este tipo de conducta posible en los servidores públicos y tipificado en el Código referido, con el cohecho, es que el primero se vincula expresamente en la legislación mencionada -Código Penal Federal- al hecho de ofrecer dádivas para obtener beneficios para sí o para un tercero sobre la determinación del funcionario público extranjero en relación a una resolución suya de carácter comercial, donde sin duda se verán involucrados intereses y recursos públicos.

4.1.7 Ejercicio indebido de servicio público

Esta acción se encuentra considerada dentro del Código Penal Federal como un delito, misma que no presenta una definición precisa sobre el significado de la misma, pero es posible construir una para entender mejor a lo que alude tal comportamiento.

Podemos definir al ejercicio indebido de servicio público como aquellos actos en los cuales interviene un servidor público e incluso antes de serlo o cuando ya fue suspendido o destituido y que en su actuar o no actuar pueda afectar los intereses públicos que tenga bajo su custodia, como pueden ser: información, documentación, personas, lugares, instalaciones u objetos.

Este ejercicio indebido de servicio público tiene la cualidad de poder resultar en una acción ilegal no sólo cuando se ejerce el servicio público, sino incluso antes de ingresar al mismo o después de ejercerlo derivado de una suspensión provisional e incluso la destitución del empleo, cargo o comisión desempeñada.

4.1.8 Abuso de autoridad

Continuando con la descripción de actos u omisiones constitutivas de delito y que se encuentran establecidos dentro del Código Penal Federal, tenemos el denominado “abuso de autoridad”, que al igual que el anterior acto u omisión -ejercicio indebido de servicio público-, no se encuentra definido en dicho Código, sin embargo, es posible una definición del mismo de la siguiente manera.

Por abuso de autoridad se puede entender aquellos actos u omisiones que un Servidor público realiza y que mediante las atribuciones y funciones que desempeña en su empleo, cargo o comisión conferidas por los ordenamientos legales, realiza actos u omisiones que le favorecen en virtud de dichas atribuciones y funciones, es decir, utiliza las mismas para su beneficio personal o para una tercera persona de quien se encuentre, este servidor público de que se trate, interesado en que resulte favorecido por su actuar o no.

Dicha acción u omisión, tiene la característica de ser ejecutada por servidor público que utiliza su empleo, cargo o comisión, así como los ordenamientos legales que lo facultan, para realizar actos u omisiones en su favor o para un tercero.

Pero además, se establece dentro del Código en mención, aspectos que están más orientados a distintas acciones u omisiones en lo referente a lo judicial, como pueden ser el dilatar la presentación ante la autoridad correspondiente de un presunto infractor de la Ley.

Este aspecto antes señalado, se refiere en especial al uso de la autoridad de que están investidos las fuerzas del orden público, situación que se convierte en relevante ya que al ser especificado claramente, debe ser considerado como un instrumento rector sobre el quehacer de estos Servidores públicos que ejercen un empleo, cargo o comisión en la administración pública y que se relacionan con la facultad de procurar la seguridad ciudadana.

4.1.9 Coalición de servidores públicos

Existe la posibilidad de que un grupo de servidores públicos se puedan poner de acuerdo para la comisión de un acto u omisión que transgreda algún ordenamiento de carácter legal, en este sentido, el Código Penal Federal en su Artículo 216 señala que “Comete el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública...”.

Esta acción u omisión que constituye un delito, tiene la particularidad de referirse a un conjunto de servidores públicos que al llegar a un común acuerdo y consentimiento, determinan la realización u omisión de sus actividades para con ello lograr un perjuicio en contra de la administración pública, destacando el hecho de que no es cometido por un servidor público en lo particular, sino que intervienen varios con este mismo estatus y que por ende se configura la noción de coalición.

4.1.10 Ejercicio abusivo de funciones

Las funciones son todas aquellas actividades que expresadas en una normatividad vigente y aplicable, le permiten a un servidor público realizar tal o cual cosa, es más, lo obligan al cumplimiento de la misma, en este sentido, el ejercicio abusivo de funciones puede ser contextualizado como aquel uso en el

que un servidor público incurre cuando utiliza dichas funciones atribuidas por normatividad alguna en su favor o para personas de su afinidad familiar o de negocio.

Para el Código Penal Federal, esta acción también se encuentra penalizada y considerada como un delito, señalando en su Artículo 220 que comete tal acción aquel "(...) servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público (...)"⁹⁶ u otros.

Además, se considera en dicho Código que la utilización de la información que posea el servidor público derivado de sus funciones desempeñadas en el empleo, cargo o comisión para el cual se encuentre contratado, sea empleada para favorecerlo y/o a otras personas con las cuales tenga relación familiar o de negocios.

Bajo esta lógica, es posible visualizar dos grandes formas de cometer el delito de ejercicio abusivo de funciones, por un lado, se encuentra la utilización de las funciones para otorgar contratos u otros actos jurídicos que beneficia a unas personas físicas o morales con las cuales exista una relación por parte del Servidor público.

Por otro lado, el utilizar la información que posea el servidor público para favorecer a persona física o moral con la cual tenga relación en aras de obtener algún contrato o algún otro acto jurídico por el cual se obtenga un beneficio de tipo económico.

⁹⁶ Código Penal Federal

Es importante señalar que dentro del Código Penal Federal también se señala el delito de “Uso indebido de atribuciones y facultades” que en estricto sentido se refiere al mismo comportamiento del que habla el ejercicio abusivo de funciones, ya que en ambos casos, de lo que se trata es el aprovechar la posición de servidor público y la información que por ello se tiene, para beneficiar a personas físicas o morales con las cuales tenga vínculo el servidor público, ello para obtener contratos u otros actos jurídicos que redunden en un beneficio de carácter económico.

Otros actos u omisiones que también son considerados en la legislación nacional, los cuales son entendidos como delitos y por ende reciben una penalización, son los que se encuentran establecidos dentro de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, legislación que actualmente es la que establece que tipos de acciones u omisiones son consideradas como violatorias de la normatividad.

Dentro del articulado de dicha legislación, se establecen cuáles son los delitos en los que puede incurrir una persona, un funcionario de partido político, personal del Instituto Nacional Electoral o de los Órganos Locales, así como los Servidores públicos, en este caso, los Servidores públicos incurren en falta a dicha legislación, en los siguientes casos:

“I. Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición;

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al

compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición.

Si el condicionamiento del programa gubernamental, se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en este artículo;

III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores;

V. Solicite a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política, o

VI. Se abstenga de entregar o niegue, sin causa justificada, la información que le sea solicitada por la autoridad electoral competente, relacionada con funciones de fiscalización⁹⁷.

Estas acciones u omisiones tipificadas en la Ley en comento, se encuentran descritas en el Artículo 11, destacando las fracciones II y III, ya que estas se refieren en lo específico a actos u omisiones que tienen relación directa con recursos públicos que se otorgan mediante la prestación de los servicios público o mediante programas sociales.

En este sentido, dentro del lenguaje utilizado para referirse a este tipo de acciones u omisiones de los Servidores públicos, se les denomina como

⁹⁷ Ley General en Materia de Delitos Electorales

clientelismos, que puede ser definido como aquellas acciones u omisiones en las cuales incurren los servidores públicos utilizando los recursos públicos para obtener el apoyo de los receptores de estos bienes o servicios, generalmente en épocas electorales para favorecer a partido político o candidato en cuestión.

Una aspecto importante a destacar de esta misma legislación en materia de delitos electorales, es la que se encuentra descrita dentro del Artículo 5, misma que a la letra señala que: “Tratándose de servidores públicos que cometan cualquiera de los delitos previstos en esta Ley, se les impondrá, además de la sanción correspondiente en el tipo penal de que se trate, la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, local, municipal o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo.”

Esta situación es importante en la medida que busca inhibir el comportamiento desviado de las normas que los servidores públicos deben cumplir, ya que al imponer este tipo de sanciones -la penal e incluso la administrativa- se busca que los servidores públicos se conduzcan de conformidad a los preceptos legales que en materia electoral se establezcan.

4.2 Corrupción como sistema

Es importante iniciar el apartado describiendo el término corrupción, mismo que puede ser explicado desde distintas aristas, expresiones metodológicas, ámbitos de la sociedad y condiciones que la propician.

La corrupción es un fenómeno del que se habla desde hace mucho tiempo, incluso desde tiempos en que la humanidad vivía bajo preceptos anteriores al Estado moderno en el que actualmente se encuentra, en este sentido, podemos señalar como ejemplo, el indicado por Miguel González citando al fray Juan de

Santa María, quien señalaba que “[los oficiales] entran con poco y salen con mucho”⁹⁸.

Al respecto es necesario puntualizar que al hablar de oficiales, debe entenderse a los funcionarios públicos que servían por aquellos años, que para éste caso, continuando con Miguel González, se habla de los años 1662, mientras que por otro lado, el entrar con poco y salir con mucho, se refiere a riquezas y posesiones.

Definiciones de corrupción existen muchas, ello conforme al modo de abordar dicho tema, en este sentido, las siguientes son algunas acepciones que se tienen acerca de este término:

- “Solange Alberto... nos dice que en el primer diccionario en lengua castellana, el Tesoro de la lengua castellana o española de Sebastián de Covarrubias, publicado por primera vez en Madrid en 1611, no existe el sustantivo corrupción, sólo aparece el verbo corromper, que según ese diccionario significa vicio, estrago, perversión, falsificación, podredumbre.”⁹⁹
- “Los diccionarios contemporáneos indican que corrupción deriva del latín corromperé (romper juntos) y tiene distintas acepciones: descomposición, putrefacción, degradación, depravación, perversión, malignidad, influencia del cohecho, venalidad, perversión de la rectitud o de la fidelidad, adulterio, pérdida de la inocencia por seducción o por violación.”¹⁰⁰
- “Según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua corrupción significa: acción y efecto de corromper; alteración o vicio en un libro o escrito; vicio o abuso introducido en las cosas no materiales (corrupción de costumbres, de voces); y, en las organizaciones,

⁹⁸ González Jiménez, Miguel, Piets Chmann, Horst, Camín, Francisco., Pérez Joseph. “Instituciones y corrupción en la historia”. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, España, 1998, s/p.

⁹⁹ Cárdenas, José. Mijangos, María de la Luz. “Estado de Derecho y Corrupción”. Editorial Porrúa. México, 2005, pp. 54

¹⁰⁰ Ibid.

especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.”¹⁰¹

- Haidenhammer señala que la corrupción puede referirse a tres dominios principales: un dominio jurídico (como delito o infracción por parte de un servidor público), un dominio de mercado (la corrupción como una decisión económica tomada por un servidor público), y un dominio político (la corrupción como la subversión del interés público por intereses particulares).”¹⁰²
- Klitgaard (...) entiende que la corrupción ocurre cuando (...) [un]... (empleado público) se apropia de algún beneficio público (...) y no lo transfiere al principal (estado nacional).¹⁰³ Para el mismo Klitgaard, “(...) la ecuación básica de la corrupción sería: Corrupción = monopolio de la decisión pública + (más) discrecionalidad de la decisión – (menos) rendición de cuentas.”¹⁰⁴
- Stephen D. Morris, establece como núcleo de la corrupción la deslealtad o traición a las reglas del Estado. Morris dice: (...) la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común (...) desde una perspectiva más amplia, consiste en un representante del Estado (el funcionario público) que actúa contra las reglas del Estado.”¹⁰⁵
- Para Claudio Lomnitz, la corrupción “(...) como categoría cultural (...) incluye a todas aquellas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal.”¹⁰⁶
- Para Malem Seña, “(...) los actos de corrupción (...) constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el

¹⁰¹ Ibid. pp. 54-55

¹⁰² Ibid. pp. 55

¹⁰³ Ibid. pp. 56

¹⁰⁴ Ibid. pp. 58

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid. pp. 59

objeto de obtener un beneficio extraposicional cualquiera sea su naturaleza.”¹⁰⁷

- “Garzón Valdez propone la siguiente definición: La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decidores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que soborna o a quien extorsionan a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornador o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.”¹⁰⁸
- Para Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, “corrupción es la violación a un deber posicional, contenido en el sistema normativo, para la obtención de un beneficio extraposicional, no inherente al cargo o la función.”¹⁰⁹
- “La organización Transparencia Internacional define a la corrupción: como el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios particulares. Esta definición incluye tres elementos:
 - El mal uso del poder.
 - Un poder encomendado que puede estar en el sector privado tanto como en el público.
 - Un beneficio particular, referido a beneficios personales para la persona que hace mal uso del poder, incluyendo también a miembros de su familia inmediata y a sus amigos.”¹¹⁰
- “Joseph Nye (...) considera a la corrupción como un comportamiento que se aparta de las obligaciones normales de la función pública por motivos privados (familia, entorno cercano, etc.) pecuniarios o de incremento del status.”¹¹¹

¹⁰⁷ Ibid. pp. 61

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid. pp. 62

¹¹⁰ Gómez, Nicolás (Coord.). “Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración pública. Manual para el ejercicio de la Función Pública”. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina Anticorrupción de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina. 2009, pp. 19

¹¹¹ Ibid. pp. 20

- “Carl Friedric sostiene: la corrupción es un comportamiento desviado asociado con una motivación particular, que es la del beneficio privado a costa del público.”¹¹²

De conformidad a los conceptos de corrupción señalados, es importante construir el concepto sobre dicho tema que se entiende para los fines del presente, en este sentido, por corrupción se entiende como actos u omisiones que comete un funcionario público que en función de su mandato legal y posición que éste le otorga, busca y obtiene un beneficio personal, familiar o grupal aún en contra de la normatividad vigente y aplicable.

Por otro lado, es necesario señalar que la corrupción se puede presentar en el ámbito privado y público, pero también en una mezcla de ambos, sin embargo, para los fines del presente trabajo, sólo se aborda el tema de la corrupción en el ámbito público¹¹³ de los servidores al servicio de la sociedad.

Bajo la definición propia de corrupción, y en congruencia con los actos u omisiones arriba indicados que significan hechos delictivos penados en las diferentes normatividades en México, así como la utilización permanente y creciente de dichos actos para la obtención de un servicio proporcionado por la administración pública, o para realizar algún trámite ante dicha administración pública, es que se entiende en el presente documento que existe corrupción como sistema.

Se denomina de tal manera, porque ante la variedad existente de actos para violentar las normas en busca de un beneficio personal, familiar o grupal, la sociedad se encuentra tentada permanentemente a recurrir a ellos para agilizar e incluso concretar la obtención de dicho beneficio.

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ Por ámbito público es necesario entender a los Poderes del Estado, tanto el Ejecutivo, Legislativo como el Judicial, sin embargo, el abordaje del trabajo sólo se refiere al Poder Ejecutivo y sus funcionarios públicos.

Resalta de la anterior afirmación, que tiene entre sus peculiaridades una situación que parece inherente a ella, es decir, el enorme número de requisitos, documentos y situaciones que debe cumplir una persona para obtener un trámite, un servicio o para que se le atienda, es un elemento más que vuelve a los actos corruptos un medio en sí para lograr los fines personales.

Variedad de actos para burlar la normatividad vigente y aplicable, así como la llamada “burocratización” de los asuntos públicos, donde la gran cantidad de trámites, requisitos, demoras y otros que debe cumplir un ciudadano para obtener un trámite y/o servicio, es un caldo de cultivo propicio para la corrupción y para poder señalar que ella, en México, se encuentra en una fase sistémica que afecta prácticamente todos los asuntos públicos.

Un elemento adicional a considerar, es que las personas, entre ellos los propios Servidores públicos que recurren a los actos de corrupción, pueden tener diferentes fines para acogerse a ellos.

Por un lado pueden tener fines económicos, de obtener un servicio básico, la agilización de un trámite y su conclusión conforme a sus intereses, evitar recibir una infracción, burlar la entrega de documentación para concretar un asunto personal, en fin, muchas son las razones que pueden intervenir para que una persona o grupo de personas realicen actos de corrupción.

Los fines u objetivos perseguidos para quienes deciden cometer actos de corrupción, siempre van acompañados de personas, situación que es también un elemento más a considerar en la llamada corrupción sistémica, ya que en la actualidad son muchas las personas que recurren a los actos corruptos, pero lo más grave es que esa práctica de burlar la ley para beneficio personal es cada vez más difundida y por ende en constante crecimiento.

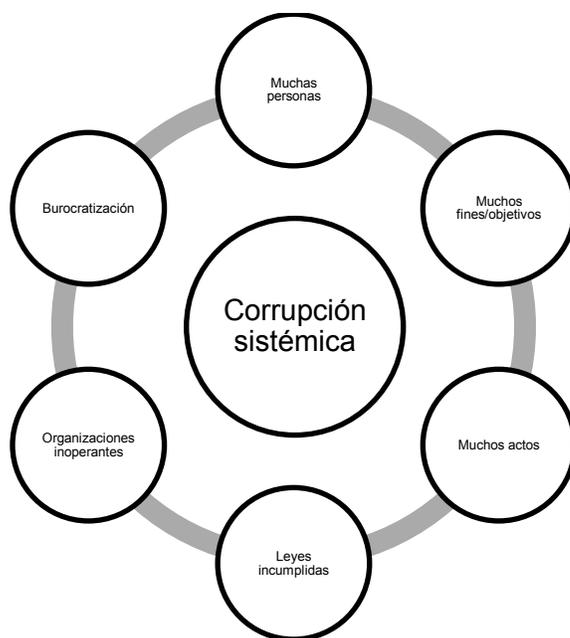
Dicho crecimiento se refleja en que en los actos corruptos se han involucrado muchas personas, entre ellos los servidores públicos que ven en ella la última o quizás única alternativa para satisfacer su necesidad, es decir, muchas personas participan y podrían participar en actos de corrupción.

Adicionalmente a estos factores que determinan la condición de un sistema corrupto o corrupción sistémica en México, podemos señalar lo referente a las leyes y normatividades que en materia de prevención, combate y sanción de la corrupción existen, misma que en mucho entorpecen la efectividad de ellas mismas y por ende su inoperancia y buenos resultados con respecto al tema de la corrupción.

Un elemento enlazado con el anterior -legislación- se encuentra el número de organizaciones públicas que en la actualidad México tiene para dicho fin de prevenir, combatir y sancionar los actos de corrupción de los servidores, ya que ambos, tanto la legislación como las organizaciones públicas constituyen un entramado difícil de armonizar y cohesionar para que los fines y objetivos que persiguen realmente se concreten en resultados que reflejen un decremento considerable de la corrupción y sus efectos negativos en la sociedad mexicana.

Todos estos factores descritos como causas de la corrupción sistémica en México, pueden ser agrupados en lo concerniente a lo público, legal, económico y cultural, situación que permite entender la característica estructural y presente en la vida social de los habitantes de este país, es decir, se concreta la concepción de la corrupción como un sistema, como corrupción sistémica.

El siguiente esquema muestra de forma gráfica los factores o causas descritas:



Fuente: Elaboración propia.

Todas estas condiciones permiten alcanzar una primera característica de la corrupción sistémica que se vive en México, esto es, que la corrupción parece ser la única alternativa para que una sociedad alcance sus objetivos de atención por parte de sus autoridades.

Una segunda característica, es que la corrupción sistémica representa una de las oportunidades más cercana para que los servidores públicos puedan asegurar ingresos y posesiones indebidas y que por ende incrementen su seguridad económica.

Para ejemplificar más ampliamente, así como sustentar la idea de que en México se vive bajo las condiciones de una corrupción sistémica, se realizó un ejercicio de solicitud de información pública ante el sistema "Infomex", solicitud que se registró y atendió con el folio 0002700039315 misma que se anexa, en la que se realizaron diversas preguntas en relación a los actos de corrupción cometidos en la administración pública federal, tanto en sus dependencias, entidades y demás entes públicos.

Las preguntas que se solicitó fueran respondidas, tuvieron la peculiaridad de que fueron establecidas dentro de los años 2005 al año 2014, ello considerando en que a partir de esas fechas es posible establecer un criterio general sobre el estado que guardan los actos de corrupción sistémica en la administración pública.

Otro aspecto a considerar en relación a la solicitud de acceso a la información pública presentada, es que dicha solicitud se presentó ante el sistema Infomex, dirigiendo las preguntas a la Secretaría de la Función Pública, Secretaría que se encarga de generar y en su caso concentrar, lo relativo a los Servidores públicos, sus posibles sanciones, así como lo concerniente a la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública federal.

Con estas premisas referentes a la Secretaría de la Función Pública, fue que se determinó ingresar la solicitud vía el Sistema Infomex y dirigirla a dicha Secretaría, ya que ello facilitaría la unificación de criterios con respecto a la información buscada, y porque de lo contrario, el proceso de acceso a la información podría demorar mayor tiempo.

Un siguiente aspecto importante a considerar, es que la respuesta obtenida a través de la solicitud de acceso a la información, entregada por la Secretaría de la Función Pública abarcan a un total de 244 entes públicos, eso entre dependencias y entidades, así como otras instituciones públicas, lo que significa que la respuesta aborda prácticamente a la totalidad de la administración pública federal.

La primera pregunta que se formuló corresponde al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en este caso, se preguntó, considerando los años señalados, *¿Cuántos servidores públicos ingresaron a la administración pública federal mediante el Sistema del Servicio Profesional de Carrera?*, “obteniendo como respuesta que durante dicho periodo “37 mil 933 servidores públicos

ingresaron a la Administración pública federal mediante el Sistema del Servicio Profesional de Carrera”, es decir, ingresaron bajo los preceptos contenidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública federal.

Considerando la pregunta anterior, la segunda pregunta se refiere a las principales dependencias públicas en las cuales ingresaron servidores públicos en la lógica del Servicio Profesional de Carrera, ello considerando los años ya indicados, en este caso, el cuadro 1. muestra los resultados obtenidos:

Cuadro 1:

DEPENDENCIA	NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS QUE INGRESARON MEDIANTE EL S.P.C.*
SAGARPA	2,912
STPS	2,564
SE	2,062
SCT	1,980
SHCP	1,959
TOTAL	11,477

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud de información con folio: 0002700039315 ingresada al Sistema Infomex.

*Servicio Profesional de Carrera

Es importante destacar que prácticamente 1 de cada 3 ingresos a la Administración pública federal mediante el Servicio Profesional de Carrera, se efectuaron en estas 5 dependencias señaladas en el cuadro anterior.

Además, de estos ingresos de personal al Servicio Público de Carrera, se presentó en dependencias que en particular no se relacionan de manera directa con los ciudadanos, ya que las funciones que atienden son de índole administrativo que de atención directa a la ciudadanía.

Por lo que respecta a la tercera pregunta, ésta se refiere a: *¿Cuántos servidores públicos han sido sancionados en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos?*, considerando también rango de tiempo señalados anteriormente, en este caso, la respuesta obtenida señala que

“desde el año 2005 al 2014, 87 mil 373 servidores públicos han sido sancionados en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos”.

Con la información recibida de la pregunta anterior, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 2:

TIPO DE SANCIÓN	CANTIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS
Amonestación privada	21,627
Amonestación pública	20, 896
Apercibimiento privado	27
Apercibimiento público	33
Destitución	2,940
Inhabilitación	13,347
Sanción económica	6,542
Suspensión	21,961
Total	87,373

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud de información con folio: 0002700039315 ingresada al Sistema Infomex.

En el cuadro anterior es posible ver los tipos de sanciones a las que fueron acreedores los servidores públicos que por algún motivo fueron sancionados durante los años 2005 al año 2014, destacando que prácticamente 1 de cada 4 sancionados, fueron suspendidos de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, mientras que prácticamente 3 mil servidores públicos fueron destituidos de su empleo, cargo o comisión por motivo de la falta cometida.

La sanción económica es otro de las sanciones que destaca del cuadro anterior, ya que representa un total de 6,542 casos que fueron sancionados de tal forma derivado de la comprobación de una falta al adecuado cumplimiento del marco legal, esto por parte de los servidores públicos, adicionalmente, se puede presuponer que tal falta, puede estar vinculada al uso inadecuado de recursos públicos y con un daño a la hacienda pública, por ende, tal sancionan económica impuesta.

Considerando el total de servidores públicos sancionados durante el periodo que comprende del año 2005 al año 2014, que fue de 87,373 casos, es posible señalar que prácticamente 9,000 servidores públicos fueron sancionados cada año, lo que sin duda representa todo un nicho de oportunidad de atención por parte de las instancias encargadas de prevenir y en su caso sancionar a los servidores públicos, ya que ello puede incidir en la disminución de actos que considerados corruptos e incluso evitar afectaciones a los recursos públicos.

La cuarta pregunta ingresada mediante el sistema Infomex, fue solicitar que se *Desglose de conformidad a los años 2005 al 2014, indicando por dependencia o entidad, ¿cuáles fueron las sanciones impuestas a los servidores públicos derivado de procesos sancionatorios por violaciones a las normatividades aplicables en el ejercicio de sus funciones de acuerdo a su empleo, cargo o comisión desempeñada?* Pregunta para la cual no se obtuvo respuesta por parte de la Secretaría de la Función Pública.

Una quinta pregunta formulada mediante el sistema “Infomex”, correspondiente a los años 2005 al año 2014, consistió en: *¿Cuáles fueron las 5 principales causas que han originado el inicio de un proceso sancionatorio en contra de servidores públicos en el marco de las normatividades vigentes y aplicables a los mismos?*, en este sentido, el siguiente cuadro muestra los resultados obtenidos:

Cuadro 3:

No.	CAUSAS MOTIVO DE SANCIÓN	NÚMERO DE ENTES PÚBLICOS EN DONDE SE PRESENTO TAL CAUSA
1	Abuso de autoridad.	211
2	Descuido o falta de atención en el cumplimiento de las obligaciones.	200
3	Incumplimiento a leyes reglamentos y demás disposiciones normativas.	200

4	Ejercicio indebido de funciones.	177
5	Negligencia.	155
6	Maltrato en la prestación de un trámite o servicio y/o en el ejercicio de funciones.	150
7	Uso indebido de recursos públicos.	70
8	No respeto a la relación laboral.	39
9	Solicitar y/o recibir dinero o alguna otra dádiva a cambio de la prestación de un servicio o la realización de un trámite.	26
10	X. Abuso o acoso sexual.	19

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud de información con folio: 0002700039315 ingresada al Sistema Infomex.

En dicha pregunta, con la información arrojada mediante la solicitud de información, se determinó incorporar otras 5 causales que motivaron la aplicación de un proceso sancionatorio en contra de servidores públicos, ya que de esa manera es posible observar de forma más amplia e integral las acciones que son cometidas por dichos servidores y que son motivo de sanción.

Destaca que en todos los entes públicos de los cuales se recibió información, en prácticamente todos se presentaron casos de “abuso de autoridad”, lo que sin duda significa un reto para la atención de dicho acto, ya que el mismo se encuentra tipificado como delito dentro del Código Penal Federal, esto en su Artículo 215.

Otro caso que resalta por su importancia y repetición al interior de los entes públicos de los que se obtuvo información, es el caso denominado como “incumplimiento a leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas”, ya que

eso significa que los servidores públicos se conducen en sus decisiones, actos y/u omisiones, bajo criterios personales, sin considerar las normatividades aplicables a su empleo, cargo o comisión.

Un aspecto adicional que con mayor frecuencia se presenta en los entes públicos objeto de la información recibida, es el “maltrato en la prestación de un trámite o servicio y/o en el ejercicio de funciones”, ya que ello significa que la relación Servidor público ciudadano se ve afectada por el trato que el primero le brinda al segundo, lo que refleja la necesidad de mejorar los protocolos de atención al interior de la administración pública federal.

Relacionando los puntos 7 y 9 del cuadro anterior, que se refieren al “uso indebido de recursos públicos” y a “solicitar y o recibir dinero o alguna otra dádiva a cambio de la prestación de un servicio o la realización de un trámite”, se demuestra que los servidores públicos están realizando sus atribuciones y funciones legales para beneficio personal, lo que en estricto sentido significa distraer recursos públicos con fines particulares, es decir, cometer actos y/u omisiones considerados como corrupción.

La siguiente pregunta se encuentra ligada a las anteriores, pero fundamentalmente a la pregunta número tres, en el sentido que del total de sanciones impuestas a los servidores públicos por algún tipo de acción y/u omisión realizada por ellos que violenta las normatividades que les son aplicables de acuerdo al empleo, cargo o comisión que desempeñan en la administración pública federal.

En este sentido se preguntó *¿Cuántos procesos de índole penal se han iniciado derivado de los procesos sancionatorios en contra de servidores públicos por violaciones a las normas vigentes y aplicables?*

Bajo este contexto de pregunta, mediante oficio No. CI-SFP.- 595/2015 la Secretaría de la Función Pública informó que “del 2005 al 2014, se han presentado 82 denuncias penales en contra de servidores públicos de la administración pública federal”, es decir, de las 83,373 sanciones aplicadas a Servidores públicos descritas en la pregunta número tres, únicamente 82 casos han llegado al fincamiento de responsabilidades penales.

Resulta llamativa la cantidad de casos en los que se consideró pertinente proceder penalmente contra servidores públicos por los actos y/u omisiones cometidos por ellos, ya que dentro de las consideraciones por las cuales se sancionó a un servidor público, destacan algunas, sino es que todas, acciones y/u omisiones consideradas por el Código Penal Federal como actos delictivos.

Otra de las preguntas formuladas, considerando el periodo de tiempo ya señalado, es: *¿Cuáles fueron las 5 dependencias y las 5 entidades de la APF donde más procesos sancionatorios (quejas y denuncias) se iniciaron en contra de servidores públicos adscritos a ellas?*, resultando que de 2005 al año 2014, los 10 entes públicos con más quejas y denuncias son:

Cuadro 4:

ENTE PÚBLICO	QUEJAS Y DENUNCIAS
ISSSTE	12,248
SAT	12,056
IMSS	9,724
SEP	9,321
PF	5,683
AFSEDF	5,618
PGR	5,073
CFE	5,046
INM	4,976
PFP	4,574
TOTAL	74,319

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud de información con folio: 0002700039315 ingresada al Sistema Infomex.

Como es posible observar en el cuadro anterior, los tres principales entes públicos donde más se iniciaron procesos sancionatorios derivados de quejas y denuncias, son entes que atienden directamente a la ciudadanía (ISSSTE, SAT e IMSS), lo que sin duda puede ser una explicación de la cantidad de procesos sancionatorios iniciados.

Resulta importante señalar el caso de la Policía Federal y la Policía Federal Preventiva, ya que en conjunto suman un total de 10,257 quejas y denuncias presentadas sobre servidores públicos adscritas ellas, situación que refleja la importancia de fortalecer los procesos institucionales que dichos servidores siguen en la atención de sus atribuciones y funciones conferidas por las normas jurídicas, esto para evitar tan elevada cifra de quejas y denuncias.

Dicha cifra mencionada anteriormente es significativa al considerar que en total, se ingresaron 74,319 quejas o denuncias en contra de Servidores públicos, ya que refleja que de cada siete quejas o denuncias, una es para algún servidor público adscrito a la Policía Federal o a la Policía Federal Preventiva.

Por otro lado, de los entes públicos con más quejas y denuncias -señalados en el cuadro inmediato anterior-, en contra de servidores públicos adscritos a ellas, del año 2005 al 2014, dichas quejas y denuncias derivaron en sanciones, de acuerdo a la información obtenida, los siguientes:

Cuadro 5:

ENTE PÚBLICO	TOTAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS	TOTAL SANCIONES DERIVADAS DE QUEJAS Y DENUNCIAS	PORCENTAJE DEL TOTAL
ISSSTE	12,248	5,703	46.56%
SAT	12,056	2,925	24.26%
IMSS	9,724	4,190	43.08%
SEP	9,321	1,923	20.63%
PGR	5,073	2,595	51.15%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud de información con folio: 0002700039315 ingresada al Sistema Infomex.

Del cuadro anterior, destaca que en un total de 17,336 quejas y denuncias en contra de servidores públicos derivaron en alguna sanción para el servidor que fue señalado de incurrir en actos y/u omisiones indebidas y contrarias a las leyes.

Situación que sin duda es sintomática de las faltas en que incurren los Servidores públicos en la atención de sus funciones y atribuciones y por lo cual deben actualizarse sus procedimientos internos para prevenir y en su caso corregir aquellos espacios administrativos e incluso legales que permiten la ocurrencia de estas quejas y denuncias que posteriormente, derivan en sanciones impuestas.

Significativo es el resultado que en tres casos de los cinco presentados - PGR, ISSSTE, IMSS-, la relación entre las quejas y denuncias presentadas y las sanciones impuestas derivadas de dichas quejas y denuncias, es en promedio del 50%, es decir, por cada dos quejas y denuncias presentadas contra servidores públicos adscritos a dichos entes públicos, una concluye con el fincamiento de sanción.

De la misma pregunta y con la información obtenida, es posible señalar que del año 2005 al 2014, las 5 dependencias con más quejas y denuncias recibidas en contra de servidores públicos y que derivaron en sanciones son las siguientes:

Cuadro 6:

DEPENDENCIA	NÚMERO DE QUEJAS Y DENUNCIAS
SEP	1,923
SEGOB	1,615
SEDESOL	1,380
SAGARPA	1,230
SEMARNAT	905
TOTAL	7,053

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud de información con folio: 0002700039315 ingresada al Sistema Infomex.

Por Dependencia, en la que con mayor frecuencia se presenta una sanción derivado de quejas y denuncias en contra de servidores públicos, es la Secretaría de Educación Pública, seguida de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Desarrollo Social, teniendo un total de 7,053 casos en conjunto con la SAGARPA y SEMARNAT.

Es importante poner atención en esta prevalencia de sanciones implementadas a consecuencia de las quejas y denuncias en contra de servidores públicos, ya que las dependencias indicadas cumplen actividades fundamentales como la cuestión educativa, de seguridad interna, de apoyo al desarrollo social de los mexicanos y de servicios al campo, cuestión que vuelve importante la atención de los casos ocurridos para evitar su persistencia y posible repetición y con ello, perjuicios al país.

Por lo que respecta a la pregunta octava, ésta consiste en: del año 2005 al año 2014 *¿Cuáles fueron las 5 dependencias y las 5 entidades de la APF donde más procesos concluyeron en sanciones en contra de servidores públicos adscritos a ellas?*, obteniendo como resultado los siguiente datos expresados en el cuadro:

Cuadro 7:

DEPENDENCIA O ENTIDAD	TOTAL DE SANCIONES*
PF	13,908
ISSSTE	5,703
PEMEX	4,269
IMSS	4,190
SAT	2,925
PGR	2,595
SERVICIO DE PROTECCION FEDERAL	2,384
CAPUFE	2,071
TELECOMUNICACIONES DE MEXICO (TELECOMM)	1,970
SEP	1,923

TOTAL	41,938
--------------	--------

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud de información con folio: 0002700039315 ingresada al Sistema Infomex.

*No todos los procesos disciplinarios se originaron de queja o denuncia

Del cuadro anterior es importante destacar, que al igual que en los casos anteriores, prevalecen aquellas dependencias y entidades que tienen algún trato con la sociedad como el IMSS, el ISSSTE, el SAT, PF, entre otros, lo que vuelve a poner de manifiesto la necesidad de realizar ajustes en aquellos instrumentos internos que norman la actuación de los servidores públicos, incluso del mismo Código de Ética interno que deben seguir los propios servidores en el marco de su empleo, cargo o comisión en la administración pública federal.

Esta pregunta es muy particular, ya que abarca todos aquellos procesos sancionatorios por los cuales fueron impuestas sanciones a los servidores públicos, lo que no sólo implica las quejas y denuncias que se presentaron, también pueden incluir procesos de revisión interna y externa, que detectaron anomalías o desapego al cumplimiento del marco legal aplicable.

Por todo lo anterior, es posible comprender la totalidad de sanciones, que para este caso particular, es de 41,938 casos que concluyeron en una sanción derivada de alguna anomalía detectada en el proceder de los servidores públicos.

De conformidad a la pregunta inmediata anterior, se solicitó se mencionaran: *¿Cuáles son las unidades administrativas de las dependencias y entidades de la APF donde más procesos sancionatorios se iniciaron en contra de servidores públicos adscritos a ellas?*, de la cual se respondió “que no existe esa información”, es decir, no es posible determinar con exactitud cuáles son las unidades administrativas en las que más procesos sancionatorios se inician en contra de Servidores públicos adscritos a ellas.

Por lo que respecta a la décima pregunta, considerando los mismos plazos de tiempo ya referidos, se solicitó información sobre las resoluciones dictadas para resarcir daño económico al erario público en contra de servidor público, indicando la cantidad de recurso total a pagar y la cantidad ya cubierta ante la Tesorería de la Federación por concepto de tal resolución.

En este caso, fue posible la construcción del siguiente cuadro de conformidad a la información obtenida:

Cuadro 8:

AÑO	MONTO
2005	\$880,404,859.75
2006	\$1,333,726,970.08
2007	\$321,754,523.52
2008	\$407,093,246.08
2009	\$875,403,517.31
2010	\$2,428,396,110.98
2011	\$4,377,694,641.57
2012	\$1,433,215,458.51
2013	\$1,130,021,323.24
2014	\$1,475,827,227.52
TOTAL	\$14,663,537,879.56

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud de información con folio: 0002700039315 ingresada al Sistema Infomex.

De la revisión al cuadro inmediato anterior, se desprende que en promedio, cada año de los mencionados, se dictó sentencia que permitió establecer un resarcimiento económico al erario público consistente, en promedio, de 1,400,000,000.00 es decir, mil cuatrocientos millones de pesos.

Destaca, también, el caso del año 2011, penúltimo año de la gestión del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, ya que en dicho año, se decidió que el erario debía recibir poco más de cuatro mil millones de pesos derivados de sanción dictada contra servidor público, cantidad que por mucho, supera la media anual presente en estos años.

Adicionalmente, es importante considerar que en los años de gobierno de la presente administración pública federal -diciembre 2012, 2013 y 2014-, las sanciones de resarcimiento económico, prácticamente se han sostenido en poco más de mil millones de pesos.

En la última parte de la pregunta, se solicita conocer el recurso que ya fue cubierta ante la Tesorería de la Federación, sin embargo, con la información proporcionada, no fue posible determinar esa situación, es decir, no se indicó que recursos sobre la sanción impuesta por año, ya fue reintegrado a la Tesorería de la Federación.

Una siguiente pregunta consistió en saber *¿cuántas y en qué dependencias o entidades se han presentado quejas de la ciudadanía en contra de servidores públicos de la APF?*, eso considerando los mismos plazos ya señalados, en este caso, la respuesta a la pregunta fue que “se han presentado 148 mil 646 quejas y denuncias de la ciudadanía en contra de servidores públicos”, Servidores que se encuentran desempeñando un empleo, cargo o comisión en alguno de los 244 entes públicos de la administración pública federal de los que se recibió información.

En sintonía con la pregunta inmediata anterior, la siguiente pregunta formulada consistió en solicitar que se *mencione cuáles son las 5 principales razones por las cuales los ciudadanos ingresan alguna queja en contra de servidores públicos de la APF*, recibiendo como respuesta las siguientes causales:

1. “Incumplimiento a leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas;
2. Ejercicio indebido de funciones;
3. Descuido o falta de atención en el cumplimiento de las obligaciones;
4. Negligencia; y
5. Exceso en el cumplimiento de funciones (abuso de autoridad)”

Dichas razones o causas por las cuales se presentan quejas contra Servidores públicos, constituyen delitos tipificados por el Código Penal Federal, mismo que en los Artículos 215 y el 220, establece con claridad que se entiende por “ejercicio abusivo de funciones” y por “abuso de autoridad”.

Ello a manera de ejemplo, lo que debe generar una respuesta frontal por parte de la propia administración pública federal, eso para evitar (prevenir) actos de corrupción y en su caso, sancionar estos actos de conformidad a las normatividades vigentes y aplicables.

La siguiente pregunta formulada a la Secretaría de la Función Pública mediante la solicitud de acceso a información, consistió en solicitar que *del año 2005 al año 2014, indicando por año, dependencia y entidad, enliste la cantidad de servidores públicos que se encuentren ocupando un empleo, cargo o comisión en el servicio público mediante la aplicación del Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en este sentido, se obtuvo la siguiente información:*

Se indicó que del año 2007 al año 2014, las dependencias o entidades de la administración pública federal apelaron al precepto legal señalado, en un total de 28 mil 283 ocasiones, lo que significa que en ese mismo número, fueron designados Servidores públicos para realizar algún empleo, cargo o comisión al interior de esta administración pública.

Con la información obtenida, es posible señalar las 5 principales Dependencias en las que se apeló al criterio indicado en el Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública federal, estas dependencias son:

Cuadro 9:

DEPENDENCIA	DESIGNACIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO POR ARTÍCULO 34
SAGARPA	4,818*
SEMARNAT	3,973
STPS	2,521
SEDESOL	2,419
SE	2,356
TOTAL	16,087

*Esta respuesta por parte de la Secretaría Función Pública, únicamente abarca del año 2007 al año 2014.

Relacionando esta pregunta y la información obtenida, con la primera pregunta y su información, es importante señalar que la utilización del Artículo 34 de la Ley en mención es sobre-explotado por las dependencias y entidades, eso relacionado con los ingresos a la función pública mediante exámenes de conocimiento y aptitudes, es decir, de conformidad a lo estipulado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En este sentido, es importante considerar tal dato para que en su caso se realicen adecuaciones que permitan limitar dicho uso abusivo del Artículo 34 referido, eso en favor de los procesos de profesionalización y meritocracia que se busca alcanzar con la Ley en referencia.

4.3 Propuesta para el mejoramiento de la administración pública federal en materia de vigilancia, supervisión, evaluación, control y combate a la corrupción

Es innegable que uno de los temas más importantes para la sociedad mexicana lo es el referente a la corrupción, que como se planteó a lo largo del presente documento, representa una serie de consecuencia en relación al país y su propia sociedad, consecuencias desde lo social, económico, de crecimiento y desarrollo.

Todas estas consecuencias no hacen otra cosa en lo individual y conjuntamente, que deslegitimar el ejercicio de gobierno y de los propios instrumentos jurídicos que la sociedad, a través de sus representantes populares, han generado, en este sentido, el sistema político en su conjunto se vislumbra en una encrucijada, o se transforma, o corre el riesgo de enfrentar protestas sociales que quizás no se tenga registro aún de sus dimensiones.

Esta idea permite avanzar para señalar que el Estado en su conjunto se percibe en crisis, crisis provocada por la sistematización de la corrupción como un instrumento social a efectos de resolver necesidades y problemas, pero además, como un mecanismo que les permite a los servidores públicos apropiarse de recursos públicos para su beneficio personal, familiar o conocidos.

Al considerar que la corrupción representa un factor desestabilizador del sistema democrático y económico del país, misma que ya se convirtió en una corrupción que afecta grandes sectores públicos e incluso privados, que en estricto sentido parece el aceite que permite avanzar al propio sistema, es a consecuencia de todos y cada uno de los diferentes aspectos que se plantean en el capítulo anterior, aspectos que versan sobre la cantidad de actos por los cuales los servidores públicos se ven inmersos en procesos sancionatorios que en ocasiones terminan en sanciones administrativas, pecuniarias e incluso penales.

Explicando las razones que se presentan en el contexto social y administrativo mexicano que permiten e incluso fomentan la corrupción sistémica, podemos destacar dos: las legales y las administrativas, no dejando de lado la elección¹¹⁴ que la persona tiene para determinar de qué forma actuar, que también representa una razón más.

¹¹⁴ Bajo la lógica de la elección racional o rational choice, la persona tiene la oportunidad de determinar el curso de acción de los diferentes acontecimientos, asuntos, o tareas a las que se enfrenta, en este sentido, "Jon Elster (...) resume de la siguiente manera la teoría de la elección racional: Cuando enfrentamos varios cursos de acción, la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga mejor resultado general.". Cita retomada de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/516/6.pdf> (21/07/2015 14:15 pm)

Antes de exponer las razones legales y las administrativas, vale la pena detener el curso del presente texto para señalar la importancia de la elección que la persona tiene con respecto a los diferentes eventos a los que se enfrenta en su cotidianidad, eventos que son atendidos de conformidad a las decisiones que cada persona toma.

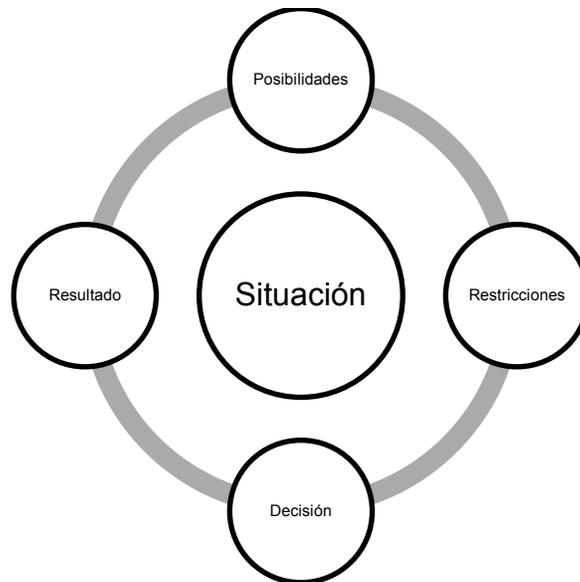
En este sentido, la elección racional o rational choice es una de las teorías que se refieren a las decisiones que las personas toman con respecto a los eventos que se le presentan, eventos que demandan de esta una determinación sobre lo que desea que suceda con respecto a dicho evento y a sus intereses.

La importancia de esta teoría de las Ciencias Sociales radica en que contribuye en la explicación de porqué resulta prácticamente imposible alcanzar niveles altos -o mejor aún- plenos, con respecto a la satisfacción de los intereses de las personas, eso ante una constante lucha por la prevalencia de ciertos valores, creencias e intereses que determinan la elección personal, que implica realizar o dejar de hacer algo.

Por lo que se refiere a los servidores públicos, es importante esta teoría en la medida en que mediante ella es posible que estos realicen las tareas que les corresponda de conformidad a su empleo, cargo o comisión que realizan en la administración pública federal, bajo una lógica racional buscando los más altos resultados, los que mejor satisfagan los intereses del empleo, cargo o comisión y con ello de la propia sociedad.

Sin embargo, como cualquier otra persona, los servidores públicos tienen intereses y preferencias personales, lo que puede influir en las decisiones que tomen con respecto a los casos a los que eventualmente puedan enfrentarse, intereses y preferencias que incluso pueden ser contradictorios a las normatividades, fines, objetivos y metas que persigue y debe cumplir la administración pública federal.

Las situaciones a la que se pueden enfrentar las personas y con ellas los propios servidores públicos bajo la lógica de la elección racional, se ejemplificar con el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

El centro representa el caso o evento al que se puede enfrentar un servidor público, el inicio del ciclo comienza con las diferentes posibilidades que tiene éste para atender tal caso o evento, mientras que el siguiente paso es una serie de restricciones o limitantes propias de la persona, de su entorno o legales que le limitan su decisión.

Posteriormente, el servidor público, ya conociendo el evento o caso, sus posibilidades para enfrentarlo, así como las posibles restricciones o limitantes, determina un curso de acción, o una forma de enfrentar tal caso o evento, es decir, toma una decisión, terminando el ciclo mediante un resultado, resultado que puede ser positivo o negativo.

De esta manera es como se puede entender gráficamente la teoría de la elección racional, misma que para efectos de la administración pública federal y sus servidores públicos, como ya se mencionó, es importante.

Sin embargo, la elección racional supone la posibilidad de elegir sobre ciertas opciones, mismas que para los fines de los servidores públicos y considerando el principio de legalidad que rige su actuar, los propios servidores públicos están sujetos permanentemente a los diferentes instrumentos legales, sea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus leyes -federales o generales- reglamentarias, reglamentos, acuerdos, políticas, bases, normas, criterios, manuales, etc., que norman la vida institucional de un servidor público.

Esto no quiere decir que los servidores públicos tengan limitada su libre determinación, sino simplemente que deben acogerse a los preceptos normativos que regulan su actuación en materia de administración pública, ya que ello significa reducir los espacios de posibilidad de que sus actos e incluso sus omisiones puedan constituirse en actos violatorios de las normas y con ello, en actos de corrupción.

Lo fundamental de esto, es que de dicho apego a las normas, se pueden obtener varios resultados en favor de la propia administración pública y de la sociedad en su conjunto, así como de los servidores públicos, ya que del resultado que se obtenga, se puede deducir que:

1. Se mal entendió la norma;
2. Se implementó deficiente la norma; y/o
3. La norma ya no responde al devenir de la sociedad.

Estos aspectos de suyo ya representan un resultado en favor de todos los actores arriba indicados, ya que con ello se permite la toma de decisiones de carácter administrativo e incluso de índole legislativo para mejorar y adecuar aspectos relacionados con el interior de las dependencias y entidades de la administración pública federal e incluso, de las diferentes normas que regulan su actuación.

Regresando a los aspectos administrativos y legales que contribuyen en la concreción de la corrupción sistémica en México, empezaremos por analizar lo referente a los aspectos legales que fomentan tales actos u omisiones por parte de los servidores públicos.

Las razones legales se entienden como aquellos factores que las diferentes normatividades aplicables en materia administrativa, permiten e incluso incentivan a los servidores públicos a realizar actos corruptos para resolver asuntos en su favor o de un tercero involucrado.

Dentro de las razones legales que favorecen e incentivan la corrupción, podemos destacar diferentes aspectos, como son: exceso de normatividades (sobrerregulación), falta de aplicación de la ley (impunidad), negación al acatamiento legal, discrecionalidad para aplicar las leyes, entre otras.

Por lo que respecta al exceso de normatividades o sobrerregulación, es posible señalar que en México se cuenta aproximadamente con 10¹¹⁵ normatividades aplicables en materia de corrupción, mismas que en diferentes momentos pretenden prevenir, investigar y en su caso sancionar actos de los servidores públicos.

El excesivo número de normatividades, no sólo por cuestiones numéricas, sino por lo complejo que resulta atender a todas y cada una de estas normatividades, propicia e incluso incentiva y motiva, a que los Servidores públicos comentan actos corruptos.

¹¹⁵ Es importante mencionar que para algunas de estas legislaciones referidas, existe su reglamento de las mismas, reglamentos que son: Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública federal, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Adicionalmente, existe dentro de la Administración pública federal , otros instrumentos legales que rigen y deben regir su actuación, entre estos instrumentos legales es posibles señalar los Manuales Administrativos, las Reglas de Operación de los Programas Públicos, los Lineamientos, Bases, Políticas entre otros que deben ser acatados por los Servidores públicos.

Esta razón que fomenta los actos corruptos, también es determinante para que los ciudadanos se sientan motivados para practicar un acto corrupto, ya que al enfrentarse a un número importante de normatividades para atender y en su caso resolver un trámite o problema, ellos también se sienten incentivados a violentar dichas normas legales.

En este sentido, a los ciudadanos les resulta más rápido y quizás menos costoso, pagarle un incentivo económico o de otro tipo al servidor público, que tratar de cumplir con todos y cada uno de los diferentes aspectos contenidos en las normas legales para concretar su fin determinado.

Ambos razones son parte de un mismo proceso, proceso que entiende que la ley es un obstáculo para la resolución de problemas personales o sociales o para la realización de un trámite administrativo, por eso es que tanto servidores públicos como ciudadanos se sienten llamados a violentar la ley para alcanzar a cumplir sus objetivos, ello ante tal cantidad de normatividad existente.

La falta de aplicación de la ley, que podríamos denominar como impunidad, es otra de las razones que dentro de los factores legales de la corrupción, es posible señalar, dicha razón responde a que tanto servidores públicos como incluso los mismos ciudadanos al conocer que si se comete un acto corrupto de cualquier naturaleza, es difícil que se les sancione, se sienten motivados a realizarlos para así alcanzar su objetivo.

La impunidad es una de las razones clave para entender porque en México se vive un estado de cosas tal, que permite determinar que la corrupción es un entramado de acciones personales tan complejo, enraizado y practicado, que se le denomina como corrupción sistémica, ya que tanto servidores públicos como ciudadanos buscan obtener una ventaja de practicar un acto corrupto, y si además saben que será muy difícil que se les encuentre cometiendo tal delito, se motivan para llevarlo a cabo.

De la impunidad y el exceso de regulación, es posible señalar que ambas también interactúan en lo referente a la corrupción sistémica, como parte de un ciclo vicioso que fomenta la corrupción entre los servidores públicos y entre los mismos ciudadanos, interacción que se presenta al momento de conocer la cantidad de leyes y que estas son violentadas sin mayor repercusión, allí se encuentra el caldo de cultivo para practicar la corrupción.

Por otro lado, la negación al acatamiento legal, es otra de las razones que es posible señalar como parte de los factores que impulsan la práctica de actos corruptos, ya que tanto servidores públicos como los propios ciudadanos prefieren no respetar los preceptos legales al momento de buscar la solución a sus demandas, así como para resolver dichas demandas, por el tiempo, dinero, inseguridad del resultado, ganancia extraordinaria, entre otras cuestiones, que les es preferible no cumplir con lo establecido en las leyes aplicables para el caso determinado.

El no acatamiento legal significa que se conoce lo que se requiere para concretar lo deseado, pero de la mano, significa la no aceptación de tales requisitos y por ende la necesidad o comodidad de no acatarlos, prefiriendo realizar actos desviados o contrarios a la propia norma legal que no son otra cosa que, actos corruptos.

La discrecionalidad para aplicar las leyes es otra de las razones detectadas que fomentan la corrupción sistémica en México, ya que los servidores públicos, encargados de la propia aplicación de las leyes, deciden de forma arbitraria la forma de aplicarla sobre las diferentes personas, morales o físicas, a quienes les son aplicables.

En este sentido, para quienes dichos servidores públicos deciden, la aplicación de la ley es irrestricta, y para los que ellos mismos deciden, es flexible e incluso innecesaria para concretar fines determinados, todo eso en función de

los incentivos que se pueden perseguir para determinar la aplicación de la ley, es decir, del pago extraordinario para que los propios servidores públicos cumplan con su función administrativa.

Todas estas razones explicadas anteriormente, son parte de un mismo proceso e incluso es posible señalar que todas ellas interactúan en alguna parte del ciclo de incentivos legales que llevan a la práctica de la corrupción, por ello es que no se les puede entender de manera desasociada y su solución debe ser integral y sistémica.

Difícil sería explicar y entender las razones legales, sin conocer los aspectos administrativos que también fomentan la corrupción en México, ya que ambas, tanto razones legales como administrativas son parte de la misma cultura que lleva a cometer actos corruptos para satisfacer diferentes fines. A continuación se presentan las razones administrativas que fomentan la corrupción:

Las razones administrativas parten de entender que son gestadas al interior de la administración pública y los servidores públicos que le dan vida y operatividad, en este sentido, las razones administrativas son concebidas como aquellos factores internos de la administración pública que facilitan e incluso incentivan los actos de corrupción, entre estos factores podemos destacar, el burocratismo, la opacidad, bajos salarios, amiguismo, busca de resultados sin planeación adecuada, desarticulación entre las funciones que ejercen las distintas Dependencias Públicas, entre otros.

Por lo que respecta al burocratismo, eso puede ser entendido como un factor gestado en el interior de la administración pública, que significa la realización de diferentes trámites, tiempos y requisitos que se deben cumplir para concretar un propio trámite y/o incluso para solicitar la atención y solución a un problema sentido por la sociedad.

El burocratismo es una práctica difundida y extendida entre la administración pública mexicana que incentiva a que los ciudadanos se sientan movidos a cometer actos de corrupción que involucren a los mismos Servidores públicos, ello para alcanzar -ambos- un beneficio fuera de las diferentes normas, uno, obteniendo su trámite o solución al problema sentido, y el otro, servidor público, recibiendo algún tipo de incentivo para realizar las tareas que debe cumplir de acuerdo a su empleo, cargo o comisión que desempeñe.

La opacidad significa un proceso que impide la transparencia y la rendición de cuentas de los servidores públicos, esto a pesar de las normas que a efecto de transparencia existen en el país, sin embargo, aún siguen existiendo retos para concretar una administración pública de puertas abiertas que permita la revisión de su actuar de forma permanente, lo que es contrario a la opacidad que hoy acompaña grandes decisiones públicas que afectan al conjunto de la sociedad y al interés de todos los mexicanos.

Cuando se habla de opacidad aún reinante en la administración pública, es debido a que siguen presentes espacios para la discreción en el actuar, para no rendir cuentas y con ello transparentar el uso de los recursos públicos con los que cuentan los servidores públicos.

Pero fundamentalmente, al hablar de opacidad aún presente en México, es debido a que aún siguen estando presente figuras como información confidencial o reservada que impiden la transparencia y combate a la opacidad, situación que sin duda, debe ser debidamente justificado cuando se pueda recurrir a estas dos últimas figuras legales, para que no se abuse de ellas y con ello se siga fomentando la opacidad en el actuar administrativo.

Un aspecto que genera bastante polarización, es el referente a los posibles bajos salarios que perciben los servidores públicos, ya que para un sector de la sociedad, los servidores públicos no reciben un salario bajo, por el contrario,

mientras que otra postura señala que en efecto, estos servidores públicos si perciben salarios bajos y por ende la propensión a cometer actos de corrupción.

Estos actos corruptos, son realizados para asegurar un ingreso adicional al justificado por el empleo, cargo o comisión desempeñado en la administración pública federal, por servidor público de que se trate.

Respetando ambas posturas, que por lo demás guardan cierta dosis de veracidad ambas, desde nuestra percepción, debe existir una diferenciación entre los servidores públicos, ya que de acuerdo a su nivel de responsabilidad, sus ingresos son diferentes, siempre partiendo de una base que es la que menos percibe y donde quizás se pueden cometer un gran número de actos corruptos.

También existe el otro lado de la moneda, funcionarios públicos que perciben altos ingresos económicos por el desempeño de su empleo, cargo o comisión pública, pero que aún a costas de eso, cometen actos de corrupción.

Es decir, hay servidores públicos que perciben salarios que podríamos denominar como bajos, pero también hay funcionarios públicos que perciben salarios bastante generosos, pero que también comenten actos de corrupción, por lo que no parece tener gran significación el determinar si el ingreso es un factor, lo importante es concluir que los servidores públicos, independientemente de su ingreso salarial, pueden verse motivados a cometer actos de corrupción para incrementar su rentabilidad de conformidad a su planeación personal o grupal.

Un factor adicional de índole administrativo, es el que se refiere al amiguismo, que no es otra cosa que la interconexión de los afectos personales en relación con los asuntos públicos que debe atender un servidor público, y que por dichos afectos personales se determina sobre una situación en favor de quienes comparten algún lazo de amistad.

El amiguismo es considerado como un factor administrativo porque puede determinar la actuación de un servidor público en favor de un conocido, aún en contra del propio interés público.

Ejemplos de ello, podemos destacar, la asignación de un contrato público, obra pública, la contratación para desempeñar algún empleo, cargo o comisión, incluso al amparo de la propia Ley que al día de hoy regula el acceso, desarrollo, promoción y separación de los servidores públicos, entre otros, que sin duda afectan el desarrollo democrático de la propia administración pública y por lo tanto, transgreden al interés colectivo.

Un aspecto adicional, corresponde a la búsqueda de entregar resultados sin contar con una adecuada planeación, que muchas veces lleva a la administración pública a determinar ciertos resultados que no se acompañan de un estudio exhaustivo que permita determinar que tales resultados pueden ser alcanzados con el uso de los recursos públicos asignados para el cumplimiento de las funciones y atribuciones de la administración y sus servidores públicos.

Otra cuestión fundamental dentro de las razones que pueden impulsar la práctica de actos corruptos, es la desarticulación administrativa que reina entre las dependencias y entidades públicas, no sólo las que se encargan de combatir la corrupción, sino incluso todas aquellas que tienen una función y atribución que cumplir para con la sociedad mexicana.

Dicha desarticulación institucional genera espacios para que tanto servidores públicos como la propia sociedad determinen actuar mediante actos corruptos para solventar alguna aspiración, ya que al no existir canales de comunicación y acuerdo entre las instituciones públicas, parece que las posibles sanciones por cometer actos corruptos se limitan, se anulan e incluso se vuelven inoperantes.

Ante este panorama descrito, y considerando que la corrupción en México ha llegado a tal grado que requiere ser entendida como sistémica, es que se debe plantear una alternativa para atemperar los efectos negativos de ella, misma que debe pasar por las mismas estructuras administrativas y legales que actualmente atienden el tema, para lograr con ello articular todos los recursos al alcance del Estado mexicano para detener, revertir y en su caso, erradicar los actos de corrupción en la Administración pública federal.

Bajo ésta lógica, la corrupción sistémica debe ser atendida de forma sistémica, es decir, mediante diversos instrumentos legales y administrativos que contribuyan de forma articulada en la prevención, combate y castigo de los actos corruptos a nivel público en México.

México actualmente cuenta con legislación y organizaciones públicas dedicadas al tema de la corrupción, sin embargo, dichas legislaciones y organizaciones se encuentran desarticuladas y en muchos casos sin las suficientes atribuciones para actuar en términos de prevención, investigación y posible castigo a quien o quienes cometen actos de corrupción que dañan el erario público.

Entre las organizaciones con las que cuenta México para esta tarea, destacan las siguientes:

- ASF;
- SFP;
- IFAI; y
- PGR.

Mismas que atienden de acuerdo a sus atribuciones, el tema de la corrupción, que sin embargo, parecen no tener canales adecuados de comunicación y articulación que permita aprovechar la infraestructura instalada,

tanto en lo legal como en lo administrativo, para concretar un sistema anticorrupción acorde con las necesidades del tamaño actual de la problemática sentida en México.

Entre las legislaciones que atienden la cuestión de la corrupción, destacan las siguientes:

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos;
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos;
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública federal;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y
- Ley Federal Anticorrupción en contrataciones públicas.

Estas legislaciones indicadas permiten y facultan a las organizaciones públicas arriba mencionadas para actuar en torno a la atención de la corrupción, sin embargo, parece que entre ellas las capacidades de concreción para atender dicho tema, se aleja en la práctica, permitiendo con ello ciertos espacios de impunidad que alimentan las prácticas corruptas entre los servidores públicos y los mismos ciudadanos.

Es por ello que ante tal panorama, es urgente plantear un sistema autónomo de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción en la administración pública federal, mismo que a continuación se describe, ello como propuesta de rediseño y mejora institucional y legal en aras de revertir

paulatinamente todos aquellos efectos negativos que se gestan dentro del sistema de corrupción descrito.

4.3.1 Propuestas en materia de legislación

Las transformaciones legales que a continuación se proponen, tienen la finalidad de generar procesos que contribuyan con el mejoramiento paulatino de la administración pública federal mexicana, proceso que tiene que ver con uno de los problemas que más aqueja a ésta y a la sociedad para la que actúa.

Como ya fue descrito, la corrupción es uno de los principales factores que van deslegitimando la acción gubernamental, situación que no puede seguir siendo negada y mucho menos desatendida de forma integral, esto para evitar el creciente proceso de deterioro institucional y daño a la sociedad en todas sus esferas, tanto en lo económico, cultural y social, en lo individual y en su conjunto, por ello, es que las presentes propuestas en materia legislativa, buscan abonar al proceso necesario de mejoramiento de la administración pública federal.

Respetando la jerarquía del cuerpo normativo mexicano, y como principal elemento de sustento de la propuesta, la primera modificación legal que se propone, tiene que ver con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha propuesta consiste en los siguientes aspectos:

- a. Señalar explícitamente en la Constitución, la obligación del Estado de crear el Sistema Nacional Autónomo de combate a la Corrupción;
- b. Incluir a la ética pública como un rasgo, elemento, característica y fundamento esencial dentro del comportamiento de los servidores públicos al momento de atender sus atribuciones en el marco del empleo, cargo o comisión que desempeñen dentro de la administración pública federal;
- c. Establecer explícitamente, que al representante del Poder Ejecutivo Federal, también se le puede juzgar, en el momento del periodo que

- encabece, por faltas administrativas e incluso penales, relacionadas con actos de corrupción, eso al igual que cualquier otro servidor público; y
- d. Elevar a rango Constitucional la obligación de la administración pública federal de realizar todos sus procesos de ingreso, promoción, desarrollo y separación del empleo, cargo o comisión de que se trate, mediante un Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Estas propuestas son para realizar modificaciones encaminadas a añadir en el texto constitucional lo señalado, por lo que respecta a los incisos a, b y c, dichas modificaciones se proponen incluir en el Título Cuarto “De las responsabilidades de los Servidores públicos y Patrimonial del Estado”, que comprende los Artículos 108 al 114.

Por lo que respecta al inciso d, dicha modificación se incluiría dentro del Artículo 123 apartado B, fracción VII de la Constitución, donde se debe incluir de forma explícita la obligatoriedad del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

La propuesta contenida en el inciso a, consistente en señalar explícitamente en el texto constitucional la obligación del Estado de crear el Sistema Nacional Autónomo de combate a la Corrupción, consiste en que a partir de dicha modificación, el Estado mexicano deberá establecer las bases legales, es decir, elaborar una Ley que cree dicho Sistema, dotándolo de las facultades que permitan armonizar prevención, investigación y sanción de actos de corrupción en la administración pública federal¹¹⁶.

La inclusión de la ética pública como un rasgo, elemento, característica y fundamento esencial dentro del comportamiento de los servidores públicos al momento de atender sus atribuciones en el marco del empleo, cargo o comisión que desempeñen, señalado en el inciso b anterior, adquiere relevancia en la

¹¹⁶ Las particularidades administrativas de organización y funciones que dicha Ley deberá incluir para la operación del Sistema propuesto, se explica a detalle en el apartado de Propuestas en materia Organizacional.

medida que será mediante dicha ética pública, que los Servidores públicos deberán ceñir su actuación.

Esto quiere decir, que el Estado deberá actuar para que los servidores públicos cuenten con un marco de referencia en materia de ética pública, que sirva como guía de actuación y comportamiento en el despacho de sus diferentes funciones en el empleo, cargo o comisión que desempeñen.

La ética pública como marco de referencia de la actuación de los servidores públicos, es considerada un pilar esencial dentro de la presente propuesta, ya que será mediante ella que se generen los procesos de prevención de actos de corrupción que contribuyan en la paulatina eliminación de los actos de corrupción en México y con ello el mejoramiento de la administración pública federal.

Por lo que respecta al inciso c, que propone establecer explícitamente, que al representante del Poder Ejecutivo Federal, también se le puede juzgar, en el momento del periodo que encabece, por faltas administrativas e incluso penales, relacionadas con actos de corrupción, eso al igual que cualquier otro Servidor público, tiene la finalidad, de que ningún Servidor público escape a los preceptos Constitucionales y legales que se orientan al mejor desempeño responsable y éticamente aceptados para evitar actos de corrupción.

Al respecto, es importante señalar que una de las características fundamentales del Sistema Político Mexicano, es que el Presidente de la República es prácticamente omnipotente, es decir, no tiene limitación alguna para determinar su actuación, eso más allá de las diferentes determinaciones legales vigentes y aplicables en materias de su competencia, sin embargo, el titular del Poder Ejecutivo Federal no escapa a poder cometer actos de corrupción de todo tipo.

En este sentido, es necesario que a dicho funcionario que encabeza la administración pública federal, también se le pueda y deba investigar y eventualmente sancionar si se le comprueba su participación, de manera directa o indirecta, en la comisión de algún delito en materia de corrupción.

En el inciso d se propone elevar a rango constitucional la obligación de la administración pública federal de realizar todos sus procesos de ingreso, promoción, desarrollo y separación de empleo, cargo o comisión de que se trate, mediante un Sistema del Servicio Profesional de Carrera, eso con la finalidad de alcanzar la aspiración de contar con un servicio público integrado mediante los principios de imparcialidad, objetividad, meritocracia, igualdad de oportunidades, que contribuyan en el reforzamiento de la propia administración pública.

Al igual que los otros incisos, éste es uno de los más significativos cambios propuestos para combatir la corrupción sistémica que en México prevalece en los actos e incluso omisiones de los servidores públicos, ya que mediante dicha modificación se elevaría a rango constitucional la obligación del Estado de establecer un Sistema que permita, de forma integral, el ingreso, promoción, desarrollo y separación de los servidores públicos.

La finalidad de esta modificación, es que se alcance el ideal de profesionalizar la administración pública federal, mediante procesos de ingreso que garanticen que las personas que lleguen a ser contratadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión, sean las idóneas, tanto en capacidad profesional, como en actitudes y aptitudes, que contribuyen en el mejor desempeño de las tareas que persigue la propia administración pública federal, que no es otra cosa, que el cumplimiento de la Ley y la atención y solución de los diferentes problemas que aquejan a la sociedad para la que actúan.

En materia de legislación secundaria, no menos importante, se proponen los siguientes cambios y modificaciones a una serie de normas para ajustarla al modelo integral de combate a la corrupción propuesto.

Una propuesta adicional en materia de legislación, tiene que ver con la homologación de dos leyes federales que norman el Título Cuarto “De las Responsabilidades de los servidores públicos y Patrimonial del Estado” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En lo particular, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son distintas en un aspecto, aspecto referente al juicio político del que pueden ser objeto los sujetos señalados en el Artículo 110 constitucional, por lo demás, sus contenidos en ambas legislaciones, es prácticamente el mismo.

Bajo esta lógica, se propone fusionar ambas legislaciones, para incluir dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, un Título Tercero, que se denominaría “Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia”, tal cual se denomina en la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dicho cambio, incluye el traslado de los artículos 5 al 45 de la última Ley señalada, a la que se propone denominar como Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y Juicio Político de los Servidores Públicos, ello para hacer más eficiente y eficaz la aplicación de esta legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo que respecta a la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, que absorbería el Título propuesto, así

como el cambio de denominación por, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y Juicio Político de los Servidores públicos, se propone reforzar el Artículo 45 que se refiere al Código de Ética que debe emanar de la Secretaría de la Función Pública para con las demás dependencias y entidades de la administración pública federal.

Ello para reforzar la importancia de la ética pública entre los servidores públicos, buscando con ello orientar sus decisiones en el marco del comportamiento deseado y esperado por parte de la ciudadanía.

La propuesta de reagrupar y homologar dichas leyes, se fundamenta y adquiere importancia al recordar que, de acuerdo a la solicitud de información realizada, 87,373 servidores públicos han sido sancionados durante el periodo del año 2005 al 2014, ya que no sólo demuestra la importancia de las sanciones que se establecen al interior de estas leyes, que en estricto sentido son las mismas, salvo la cuestión del juicio político.

En este sentido, es que se requiere homogenizar los preceptos referidos, esto para permitir una mejor atención de los supuestos en que se vulnere las normatividades legales por parte de servidores públicos que ameriten el fincamiento de algún tipo de sanción.

Adicionalmente, como parte de las propuestas de modificación a la Ley que se propone, se debe considerar de forma amplia y clara la forma en que los Servidores públicos pueden ser objeto de sanciones de índole penal, ya que entre la información obtenida, con respecto a la cantidad de sanciones, y la cantidad de recursos económico que la Tesorería de la Federación debe recibir por parte de Servidores públicos sancionados, es muy sintomático que tan sólo 82 casos han llegado al fincamiento de responsabilidades penales.

Es importante señalar que la cantidad en sí no representa un problema, pero al considerar que los actos por los cuales se sancionó a un servidor público, son tipificados por las leyes como violatorias de la función pública, es decir, como delitos, estos casos debieron terminar en una investigación de carácter penal, no significando ello, que la resolución tendría que ser en contra de los propios servidores públicos, por ello la urgencia y necesidad de incorporar con claridad el proceso por el cual los actos y/u omisiones contrarios a la ley cometidos por los Servidores públicos pueden terminar en los tribunales.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública federal es por excelencia el mecanismo legal que persigue la profesionalización de la propia administración pública, permitiendo con ello que los mejores hombres y mujeres, por sus aptitudes y actitudes, ingresen a desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del ámbito gubernamental en México.

Dicha Ley es importante en todo el ciclo del Sistema, es decir, en la prevención, investigación y sanción de servidores públicos que eventualmente incurran en actos de corrupción, no sólo porque persigue la inclusión de los mejores hombres y mujeres para con el desempeño laboral en la administración pública, sino porque la propia estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, establece diferentes subsistemas que buscan no sólo el ingreso, como ya se indicaba, sino incluso el desarrollo profesional, capacitación y certificación, evaluación del desempeño e incluso, la propia separación del servidor público.

Bajo este marco de referencia, la Ley en comento es fundamental para el desarrollo de una administración pública orientada bajo los principios de la ética pública, donde la responsabilidad, idoneidad, profesionalismos, entre otros, son principios que animan dicha ética pública.

En este sentido, se propone crear el Subsistema de prevención de actos de corrupción, para que de esa forma, desde la propia administración pública federal,

se establezcan procesos de revisión que contribuyan en la reducción de los actos de corrupción que pueden, eventualmente, cometer los servidores públicos.

Además, se propone la modificación del Artículo 34 de dicha Ley, ya que permite que de manera discrecional se nombre a servidores públicos de forma temporal y sin necesidad de pasar por los diferentes procesos establecidos para el ingreso a la función público, es decir, son nombrados a discreción por el jefe inmediato.

Esta modificación al Artículo 34 se propone para que se detalle con exactitud que únicamente en los casos señalados en dicho Artículo, y en las dependencias y entidades que tengan relación con dichos supuestos, será en las que se podrá apelar a la utilización de dicho Artículo 34, cerrando con ello la utilización casi permanente para la designación de servidores públicos, eso sin pasar por los exámenes de conocimiento y actitudes que avalen su ingreso a la administración pública federal.

Es decir, la propuesta de modificación planteada, corresponde a la necesidad de señalar con puntualidad qué dependencias o entidades de la administración pública federal podrán acogerse a este precepto legal, evitando casos en los que no se altere el orden público por la falta del servidor público, no sea posible apelar a dicho Artículo 34, ello para privilegiar los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Adicionalmente, se propone que la Ley fortalezca lo señalado con respecto a los Órganos Internos de Control, que los dote de instrumentos para prevenir y en su caso señalar los actos de corrupción que puedan ser de su conocimiento, eso para que de forma articulada y coordinada con las demás dependencias y con el Sistema Nacional Autónomo de combate a la Corrupción propuesto, contribuya de mejor manera en el combate a la corrupción.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se propone reforzar los mecanismos incluidos en dicha Ley con respecto a la corresponsabilidad del Estado y sus servidores públicos de cubrir aquellas indemnizaciones correspondientes a las personas físicas o morales que por un acto u omisión de la administración pública se vean afectados en su persona o bienes.

Ello con la lógica de reforzar dentro de los servidores públicos la importancia de conducirse bajo los principios éticos y legales que rigen y deben regir su actuación en el empleo, cargo o comisión que desempeñen, buscando así reducir los márgenes posibles para la comisión de actos de corrupción que puedan derivar, eventualmente, en actos de indemnización de particulares.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, es otra de las normatividades vigentes que tienen referencia con el combate a la corrupción, ésta orientada a la revisión del gasto o cuenta pública realizada por los sujetos obligados, es decir, por la administración pública federal.

Bajo esta lógica, dicha Ley es de importancia sustancial para el reforzamiento y mejoramiento de los procesos de prevención, investigación y sanción de las faltas cometidas por los servidores públicos ya que al revisar la forma en que fue empleado el recurso público, se pueden detectar casos que requieran ser atendidos dada la presunción de un acto de corrupción.

Para esta Ley se propone reforzar los mecanismos en los cuales pueda intervenir la Auditoría Superior de la Federación, instrumento organizacional que permite la operatividad de la propia Ley, en este sentido, se propone ampliar sus facultades para que puedan revisar cuentas públicas de ejercicios anteriores hasta por un plazo máximo de 5 años antes del que se encuentre en curso.

Además, será necesario incluir una facultad adicional que le permita a la propia Auditoría Superior de la Federación, poder realizar todo tipo de auditorías en tiempo real y en el ejercicio fiscal en curso, es decir, en el momento en que se pueda presumir que existe una posible mal utilización de los recursos público, será posible que la Auditoría Superior de la Federación intervenga.

Estas facultades que se propone adicionar a la Auditoría Superior de la Federación mediante modificaciones legales, contribuirá a que sus investigaciones ayuden en la prevención de actos de corrupción, sobre todo en lo que respecta a la revisión de la cuenta pública en curso, ya que al detectarse posibles errores e incluso inconsistencia legales, se puede actuar para evitar la conclusión del acto, acto que de persistir, puede traducirse en un acto corrupto.

Además, con estas modificaciones propuestas, la propia Auditoría Superior de la Federación fortalecería sus procesos de investigación que contribuirían en el desarrollo de información que permita al Sistema y al propio Consejo Nacional Autónomo contar con documentación que permita acreditar una posible comisión de actos corruptos por parte de servidores públicos que por ello deban ser sancionados de conformidad a la normatividad vigente y aplicable en dicha materia.

Otro instrumento legal de importancia sustantiva en materia de combate a la corrupción, es la Ley General de Contabilidad Gubernamental ya que permite el registro de los recursos públicos en instrumentos homogéneos, para permitir contar con la información confiable en materia de la utilización del erario público por parte de la administración pública federal y demás entes públicos que emplean recursos públicos para su actuación.

En este sentido, se propone para con esta legislación, que se robustezca la integración del Consejo Nacional de Armonización Contable, para que en su integración se incluya a otros entes públicos e incluso sociales que contribuyan en

la labor de la armonización contable en el Estado mexicano y por ende, en la propia administración pública federal.

Adicionalmente, se propone que este Consejo Nacional, incluido dentro de la Ley en mención, vea fortalecidas sus atribuciones y que con ello elabore y coordine un Sistema Digital de Armonización Contable que permita que los entes obligados digitalicen y transparenten sus contabilidades, ello para que el ciudadano pueda conocer de ellas y así fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en aras de reducir los márgenes de oportunidad para la comisión de posibles actos corruptos.

Una legislación adicional en materia de combate a la corrupción en México, es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que tiene la finalidad de reglamentar el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, eso en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios para los entes públicos.

Dicha normatividad es importante en la medida que permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública, instrumentar medidas que permitan la aplicación de la presente Ley, para con ello contribuir en el uso racional, eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos.

Como parte de las propuestas de mejora para con esta Ley, es posible señalar la necesidad de robustecer los Comités de arrendamiento y servicios que establece la Ley, ello para implementar dicho comité en cada una de las Dependencias y Entidades de la administración pública federal, buscando con ello que cada una de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se contraten por parte de los servidores públicos, sea acorde con los mejores costos y beneficios para el Estado.

Los costes y beneficios significa, también, evitar actos de corrupción, ya que es mediante la utilización de los recursos públicos en la asignación de contratos para arrendamiento, adquisiciones o servicios, donde más espacios de opacidad y de actos de corrupción en general, se pueden presentar, por ello la necesidad de la existencia permanente de los Comités en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En dichos Comités, como parte de las propuestas de modificación a la Ley en revisión, se propone que se incluya a un representante de la Comisión Nacional Autónoma que se propone, eso para que de detectarse un posible acto u omisión que pueda constituirse como un acto de corrupción, se tomen las medidas preventivas pertinentes para que no se concrete, pero de ser el caso en que dicho acto u omisión se hayan consumado, poder actuar de inmediato para revertir sus efectos negativos en los recursos públicos.

Otra propuesta de modificación y con ello de mejora para con esta legislación federal orientada a las adquisiciones, arrendamientos y servicios de los entes públicos, es la referente a la ampliación de los procesos que deben establecerse en todos los contratos en materia de incumplimientos.

Dado el supuesto que se haya suscrito un acuerdo o contrato para recibir un arrendamiento, adquisición o servicio, tienen que establecerse con claridad las penas ante los incumplimientos en calidad, tiempos, cantidad, entre otros que deben cumplir las empresas o personas físicas a las que se les haya favorecido mediante un contrato.

Este robustecimiento tiene la finalidad de que en todo momento en que exista un incumplimiento por parte del proveedor contratado por la administración pública federal, éste deba responder de conformidad a lo establecido en el contrato signado, para que con ello las necesidades de la administración pública

se vean satisfechas o en su defecto, no se genere un mayor problema o deficiencia, que la que motivo la contratación realizada.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es una de las leyes más significativas e importantes dentro de los procesos por democratizar la acción gubernamental, permitiendo que los Servidores públicos rendan cuentas y transparenten el uso de los recursos públicos que manejan, así como las decisiones que toman con respecto a sus atribuciones correspondientes a su empleo, cargo o comisión.

Con la transparencia y la rendición de cuentas se busca que los ciudadanos fomenten y propicien un gobierno abierto, mismo que sirva para que los propios ciudadanos puedan conocer las decisiones y la utilización de los recursos públicos que emplean los servidores públicos, por ello su importancia en materia de prevención, investigación y en su caso, posible sanción de los propios Servidores públicos cuando se compruebe un acto u omisión que sea constitutiva de actos de corrupción.

Un aspecto a fortalecer y en ello un espacio de propuesta para con la Ley en revisión, es el referente a que en determinados casos, el acceso a la información por parte de un ciudadano le puede generar un costo, ello dependiendo del material que elija para recibir la información solicitada.

En este sentido, se propone que en todo momento se busque que el acceso a la información pública gubernamental sea mediante medios que no requieran ningún tipo de pago por parte del peticionario, ello para evitar que este factor económico pueda erigirse como un obstáculo para la transparencia y la rendición de cuentas.

Otro aspecto a mejorar y que sirve como propuesta para con la Ley de transparencia en revisión, constituye el hecho de que deben establecer las penas

con claridad en el supuesto en que un servidor público, aprovechando su empleo, cargo o comisión que desempeñe, destruya, niegue, obstaculice o interfiera en la entrega de información pública en su posesión o en posesión de algún otro Servidor público.

Una Ley que destaca en el proceso de combate a la corrupción, es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que busca normar los mecanismos por los cuales las dependencias, entidades y entes públicos se organizan bajo las directrices de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la conformación de un paquete presupuestal a solicitar a la Cámara de Diputados para su empleo en el año inmediato siguiente a la presentación de tal propuesta presupuestaria.

Dicha legislación presenta con claridad la forma en que se debe desarrollar el proceso presupuestario en la administración pública federal, generando con ello que se cuente con instrumentos confiables que ayuden en la integración del presupuesto público.

Adicionalmente, dicha normatividad establece una coordinación y estrecha colaboración entre diferentes entes públicos para fortalecer los procesos por los que transita la aprobación del presupuesto de egreso, es decir, del presupuesto que podrá ser utilizado por los servidores públicos para cumplir con sus atribuciones conferidas en las legislaciones aplicables.

Entre estos entes públicos que se vinculan mediante la Ley de referencia, están la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la propia Auditoría Superior de la Federación, además de la Cámara de Diputados para la aprobación final de la propuesta de presupuesto, lo que sin duda es un elemento importante para reducir los nichos de oportunidad de la posible comisión de actos de corrupción.

Sin embargo, para mejorar lo estipulado en la Ley en revisión, se propone incluir a la Comisión Nacional Autónoma propuesta como parte de los entes públicos que pueden coadyuvar durante todo el proceso presupuestario, ello para que contribuya con sus diferentes investigaciones y documentos, a determinar posibles áreas de oportunidad en materia presupuestaria que ayuden en el uso eficiente y eficaz de estos recursos.

Por otro lado, se propone que en el proceso de aprobación del presupuesto, a cargo de la Cámara de Diputados, se involucre a diferentes actores de la sociedad civil y la academia, que tengan derecho a voz en cuestiones que se relacionen a dicho presupuesto, eso para incluir la voz de la ciudadanía dentro del proceso presupuestario que en México se establece, todo ello en favor de la transparencia e involucramiento de la sociedad para la prevención de actos de corrupción.

La Ley de más reciente creación entre las normas jurídicas en México, destaca la Ley Federal Anticorrupción en contrataciones Públicas, Ley que entre otras cosas busca normar los procesos en los cuales intervenga un Servidor público con relación a las compras realizadas por estos.

La Secretaría de la Función Pública, la Cámara de Diputados, la de Senadores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Auditoría Superior de la Federación, son los entes públicos que actualmente tiene la facultad de atender los preceptos de la Ley en comento, por ello se propone incluir a la Comisión Nacional Autónoma como integrante de la aplicación de la misma.

Otro aspecto a considerar, es la necesidad de revisar la posible similitud que existe entre la Ley en comento y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, eso en materia de sanciones con respecto al mal uso de los recursos públicos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y

en todo aquel proceso administrativo que involucre la contratación de persona física o moral, nacional o internacional de que se trate.

Un aspecto importante a mejorar dentro de la Ley Federal Anticorrupción en contrataciones públicas, es el referente a que en ella no se establece con claridad cuáles son las causales que pueden derivar en una sanción, cuando se incumplan ciertos preceptos establecidos en dicha Ley o en otras aplicables en la materia, por ello se propone que se establezca con mayor claridad, profundidad y amplitud, las causales por las cuales pueden ser sancionados los servidores públicos, cuando se compruebe un acto u omisión relacionado a la corrupción.

Otra situación a considerar y como propuesta de mejora, es el que se refiere a robustecer los procesos de prevención dentro de la Ley referida, ello porque en la actual redacción no se establece como prioridad el hecho de atender las posibilidades que lleven a la comisión de un acto u omisión que pueda ser considerado como acto u omisión constitutivo de corrupción, por ende la necesidad de trabajar en la inclusión y robustecimiento de los procesos de prevención dentro de esta Ley.

Un aspecto más a considerar y en este caso, a estudiar, es la posibilidad de que esta Ley pueda ser transformada como un legislación denominada como Ley General Anticorrupción, donde se establezcan con claridad todos aquellos actos u omisiones en que puede incurrir un servidor público, considerando que debe establecerse, al menos, un Título que tenga que ver con la prevención, otro con la investigación y uno adicional con respecto a las sanciones en coordinación con la Ley Federal de Responsabilidades propuesta en el presente documento.

Es importante señalar que a continuación se expondrán las propuestas en materia organizacional, sin embargo, estas propuestas se complementarán con las señaladas en el apartado actual -propuestas en materia de legislación-, además, será posible encontrar propuestas legales en el siguiente apartado, ello dado la

importancia que tiene el hecho de fundamentar el mejoramiento organizacional que se propone establecer para la administración pública federal.

4.3.2 Propuestas en materia organizacional

De la mano con todos los cambios legales propuestos, es necesario realizar cambios en materia de las organizaciones públicas que deberán atender el tema de la corrupción en México, ya que no sólo por las propias propuestas realizadas es necesario actuar en materia organizacional, sino también porque en la actualidad, las dependencias encargadas de evitar y en su caso sancionar los actos de corrupción, parecen no estar dando los resultados deseados.

En este sentido, el pilar de la propuesta en materia organizacional, es la necesaria creación del Sistema Nacional Autónomo de combate a la Corrupción, indicada en el inciso a del apartado de propuesta en materia de legislación, ya que dicho Sistema será el encargada de armonizar las acciones en materia de combate a la corrupción en la administración pública federal.

El Sistema Nacional Autónomo de Combate a la Corrupción es el mecanismo de atención para el combate a la corrupción, que de acuerdo a la propuesta de modificación en materia constitucional realizada en el inciso a señalado, deberá guiar la actuación del Estado para la atención de la corrupción sistémica prevaleciente en la administración pública mexicana.

Dicho Sistema Nacional Autónomo de combate a la Corrupción, deberá ser instrumentado mediante la creación de la Ley que cree la Comisión Nacional Autónoma de Prevención, Investigación y Sanción de la Corrupción en la administración pública federal¹¹⁷, Comisión que tendrá la encomienda de

¹¹⁷ Es importante señalar que para determinar la composición y características propias de la Comisión propuesta, se revisó un número importante de Agencias, Organismos, Fiscalías, Oficinas, Buro, entre otras denominaciones que en el mundo se asigna a las instituciones públicas encargadas de la lucha contra la corrupción. En este sentido, destacan algunos modelos de combate a la corrupción, por un lado se tiene

armonizar las acciones del Estado en dicha materia para hacer más efectivo el combate a la corrupción sistémica prevaleciente en México.

Las características que debe tener dicha Comisión, al menos, son las siguientes:

1. Autonomía de actuación, tanto jurídica, económica y de resoluciones;
2. Integrada por 9 comisionados electos mediante Colegio Electoral, compuesto, al menos, por representantes de los siguientes grupos sociales:
 - Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México;
 - Director General del Instituto Politécnico Nacional;
 - Organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas al tema de combate a la corrupción y/o transparencia y rendición de cuentas;
 - Ombudsman Nacional;
 - Presidente de la Cámara de Senadores;
 - Presidente de la Cámara de Diputados;
 - Magistrado Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
 - Representante de cámaras empresariales¹¹⁸;

instituciones públicas que surgen y cuentan con sustento constitucional y las hay que no tiene dicho sustento constitucional.

También existen los modelos de combate a la corrupción que brindan amplias facultades para actuar contra este flagelo social, facultades que abarcan desde la prevención, la investigación, pasando por las penalidades y castigos, mientras que hay quienes sólo otorgan las facultades de prevención e investigación. Una diferencia más sobre los modelos de combate a la corrupción en el mundo, están aquellos modelos que atienden el tema mediante diversas instituciones públicas trabajando en conjunto, mientras que hay otros modelos que atienden dicho tema de la corrupción, con una sola institución pública.

Otro aspecto a destacar, es que existen modelos que atienden la corrupción del sector público y del privado que se vincula con recursos público y otros modelos que sólo atienden los temas de corrupción en el sector público.

Se sugiere consultar el Anexo 2 para ampliar la información sobre las instituciones públicas en el mundo revisadas y que atienden el tema de la corrupción en sus respectivos países.

¹¹⁸ Casos de elección de los integrantes de las instituciones públicas de combate a la corrupción, podemos señalar el caso de Ecuador y Honduras, de éste último participan “organismos de la sociedad civil, Arzobispado de Tegucigalpa, Confraternidad de Evangélicos de Honduras; Consejo Hondureño de la Empresa

- Los demás que señale la Ley en la materia.
3. Integraran la Comisión, con la finalidad de coadyuvar en materia de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción cometidos por Servidores públicos, los siguientes titulares:
 - Secretaría de la Función Pública;
 - IFAI;
 - Auditoría Superior de la Federación; y
 - Procuraduría General de la República.
 4. Estos últimos integrantes, sólo concurrirán a las sesiones de trabajo con derecho a voz, más no de voto de las determinaciones que emanen de las investigaciones realizadas por la propia Comisión;
 5. Contará con las unidades de atención de compras y adquisiciones públicas, obra pública, servidores públicos y atención al ciudadano y la de Fomento a la ética pública en el servicio público federal;
 6. Entre las facultades que deberá establecer la Ley de creación de la Comisión, destacan:
 - Tareas de prevención;
 - Tareas de investigación independiente;
 - Tareas de sanción, principalmente en materia administrativa, ya que las de índole penal, la atenderá en coordinación con el Poder Judicial¹¹⁹;

Privada (...)” entre otros. Véase Magaña Duplancher, Arturo y Guillén Ayala, Jacaranda. (Responsables de la investigación y análisis). “Las agencias anticorrupción en el Derecho Comparado”. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Cámara de Senadores, México D.F. Enero 2013, pp. 34

¹¹⁹ Existen casos como el de Bolivia con sus “Tribunales y Juzgados Anticorrupción, el caso de Perú que cuenta con su “Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas” y el caso de Indonesia con la “Corte contra la Corrupción” que pueden ser aplicables en México, eso con algunas adaptaciones para este contexto político y social, pero dicha propuesta en materia de justicia implica la revisión más a detalle para concluir el mejor modelo de atención de la corrupción desde la cuestión de Tribunales o Juzgados. Véase: “Las agencias anticorrupción en el Derecho Comparado” Op. Cit. pp. 46 a 62 y 98.

- Tareas de salvaguarda de las personas que denuncien actos de corrupción¹²⁰.
7. Las resoluciones de la Comisión se tomarán de forma colegiada y por mayoría entre los Comisionados integrantes de dicha Comisión;
 8. Realizar Auditorías a cualquier ente público, social o privado que maneje cualquier tipo de recurso público, eso aplicable a ejercicios fiscales anteriores o inclusive, al que se encuentre vigente;
 9. Operar, dar seguimiento y evaluar un Sistema Nacional de Compras y Licitaciones públicas aplicable para las dependencias y entidades de la administración pública federal.
 10. Formar parte de los Órganos de Vigilancia y Control al interior de la administración pública federal.

Entre los requisitos para ser nombrado Comisionado de la Comisión Nacional Autónoma de Prevención, Investigación y Sanción de la Corrupción en la administración pública federal, se debe establecer, además de las señaladas para ser Diputados contenidas en el Artículo 55 constitucional, las siguientes:

- Tener cumplidos, al momento de asumir la Comisión, al menos 35 años;
- Ser de Nacionalidad mexicana por nacimiento;
- Contar con honorabilidad y reconocimiento público;
- No tener vínculo alguno con partido político nacional*;
- Contar con título profesional que acredite idoneidad para ejercer las funciones encomendadas mediante la Comisión**¹²¹.

Para las sanciones de índole penal, que determinen una eventual pena corporal, la Comisión tendrá estrecha vinculación con la Procuraduría General de la República, quien a través de su estructura orgánica definida, trabajará en la

¹²⁰ Véase el caso de Ecuador en “Las agencias anticorrupción en el Derecho Comparado”, Op. Cit. pp. 15.

¹²¹ (*) Este supuesto no será aplicable en los casos Presidente de la Cámara de Diputados y Senadores, mientras que en el supuesto señalado con (**), la Ley establecerá las excepciones al mismo.

atención de las denuncias que le formule la Comisión en materia de actos de corrupción, esto tanto de servidores públicos como de entes de carácter privado.

A través de dicha coordinación, será posible cerrar el círculo de combate a la corrupción en México, ya que la Comisión propuesta tendría atribuciones en materia de prevención, investigación y sanciones de índole administrativa, sin embargo, eventualmente puede presentarse el caso que se requiera otro tipo de sanción, ésta de carácter corporal, mismo que sería determinado y ejecutado mediante el Poder Judicial Federal y la propia Procuraduría General de la República.

En este sentido, para la Procuraduría General de la República se propone que realice un reajuste en su organización interna, para crear la Subprocuraduría Especializada en investigación a la Corrupción, misma que absorbería a la actual “Unidad Especializada en Investigaciones de Delitos cometidos por Servidores públicos y contra la Administración de Justicia”¹²².

El paso de Unidad Especializada a Subprocuraduría, permitiría que este órgano del Poder Ejecutivo Federal cuente con mayores atribuciones y recursos para coadyuvar en la tarea de combatir mediante la investigación y persecución de actos de corrupción de los servidores públicos, siendo fundamental para cerrar la pinza del Sistema, es decir, aplicar las sanciones a estos Servidores cuando se requiera.

La Subprocuraduría propuesta tendría las facultades que la Ley determine para que con ello se fortalezcan sus aportaciones para combatir de forma integral la corrupción sistémica en México, eso en plena coordinación y coadyuvancia con las demás dependencias del Poder Ejecutivo y de la propia Comisión Nacional

¹²² Véase el siguiente link: <http://www.pgr.gob.mx/Unidades-Especializadas/ueidcspaj/Paginas/default.aspx>
De dicho link se obtiene el nombre señalado y la consulta se realizó el día 13 de julio de 2015 a las 20:56 pm.

Autónoma propuesta, todos ellos como parte del Sistema Nacional Autónomo de combate a la corrupción propuesto.

Este fortalecimiento propuesto mediante la creación de la Subprocuraduría Especializada en investigación a la Corrupción, permitirá que la Procuraduría General de la República siga cumpliendo con su mandato legal de contribuir en la investigación y persecución de los delitos, pero en el caso particular de la propuesta, dichas atribuciones en materia de investigación y persecución, sería plenamente dirigidas al tema de la corrupción de los servidores públicos, haciendo que su tarea y posibles resultados, sean mejores en esta materia, logrando así que la corrupción en México sea paulatinamente controlada.

Adicionalmente, el cambio a Subprocuraduría propuesto, permitiría a la Procuraduría General de la República solicitar mayores recursos para el combate a la corrupción de los servidores públicos, esto con la finalidad de mejorar los procesos y recursos involucrados para atender dicho flagelo social.

Una de las dependencias del Ejecutivo Federal que mayor importancia tiene dentro de la presente propuesta, es la Secretaría de la Función Pública, dependencia que en la actualidad es responsable de atender la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera, así como de acciones en materia de combate a la corrupción.

En relación con el Servicio Profesional de Carrera, es necesario que la Secretaría de la Función Pública rediseñe este Servicio Profesional de Carrera para atender en lo particular los asuntos de su competencia, por un lado, la necesidad de incluir como un Subsistema lo relacionado a la prevención de actos de corrupción de los servidores públicos y por el otro lado, lo referente al uso indiscriminado del Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal.

El fortalecimiento del Sistema del Servicio Profesional de Carrera depende en gran medida de estas dos propuestas, ya que con la inclusión de este Subsistema, la Secretaría tendría mayor atribuciones en materia de prevención de la corrupción, que aunado con las que actualmente tiene, robustecería el andamiaje organizacional y legal del trabajo de la SFP en materia de combate a la corrupción, eso en la vinculación y coordinación que tendría con otras dependencias integrantes del Sistema Nacional Autónomo propuesto.

Por lo que respecta al Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la A.P.F., la Secretaría de la Función Pública contaría con facultades para evitar el uso indiscriminado por parte de las dependencias de la administración pública federal, de éste precepto legal, ya que en la actualidad se emplea sin una regulación clara al respecto, permitiendo con ello la designación discrecional de servidores públicos.

En este sentido, se propone realizar una reingeniería organizacional en la Secretaría de la Función Pública que permita crear la Subsecretaría del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, para con ello sustituir la actual “Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera”, con la finalidad de dotar de mayores atribuciones y recursos a esta Subsecretaría en aras de combatir la corrupción sistémica que actualmente se tiene identificada en la administración pública federal.

Con dicha Subsecretaría, sería posible atender todos y cada uno de los diferentes subsistemas que componen actualmente el Servicio Profesional de Carrera, además del Subsistema que se propone incluir, lo que sin duda focalizaría en dicha Subprocuraduría el tema del Servicio Profesional de Carrera para que genere mejores y mayores resultados en aras de dotar a la Administración pública federal de los mejores hombres y mujeres, así como en prevenir actos de corrupción.

En este mismo sentido, dicha Subsecretaría propuesta se haría cargo de los preceptos estipulados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, incluido la propuesta de modificación al Artículo 34 de dicha Ley para evitar el uso indiscriminado y sin fundamento de éste Artículo, que por ser una cuestión discrecional y que puede favorecer la obstrucción de los objetivos del Sistema, es necesario sea atendido de manera particular y focalizado.

Todos estos cambios propuestos para la Secretaría de la Función Pública y el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, responden a la necesidad de adecuarlos en función de acatar los cambios en materia legal propuestos, en el entendido que la necesidad de la existencia del Sistema del Servicio Profesional de Carrera se establecería en la propia Constitución.

Otro aspecto fundamental que debe fortalecer la Secretaría de la Función Pública, corresponde a la tarea que tiene en materia de Órganos de Vigilancia y Control al interior de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo Federal, esto para que dichos Órganos contribuyan de mejor manera en la prevención, detección, acusación y sanción de posibles actos de corrupción al interior de la administración pública federal.

Los Órganos de Vigilancia y Control, entre ellos los Órganos de Control Interno, son indispensables en la medida que son cuerpos dotados de atribuciones que atienden diferentes aspectos de combate a la corrupción al interior de la administración pública federal.

Por ello se propone robustecer sus atribuciones con la finalidad de que tengan la oportunidad de realizar acciones en materia de prevención de actos de corrupción, pero que además, puedan ejercer tareas de índole acusatorio ante las dependencias integrantes del Sistema Nacional Autónomo propuesto para con ello

lograr la sanción y castigo correspondiente al servidor público que violente los preceptos legales a los que se encuentra obligado a cumplir.

Continuando con el robustecimiento de los Órganos de Vigilancia y Control, dentro de ellos participaría un integrante designado directamente por el Comisión Nacional Autónoma propuesta, ello con la finalidad de hacer directa la relación y vinculación de estos Órganos con la Comisión que permita eficientar y hacer más eficaz el combate a la corrupción por parte del Sistema Nacional Autónomo de combate a la Corrupción.

Por lo que respecta al IFAI, su participación dentro del Sistema y de la Comisión Nacional Autónoma que instrumentara dicho Sistema, consiste en que mediante sus diferentes intervenciones con respecto a la transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos que se desempeñan en la administración pública federal, se podrá obtener información que contribuya en la atención y prevención de posibles actos de corrupción al interior de la administración pública federal.

El IFAI es el instrumento del Estado mexicano que trabaja por hacer realidad la transparencia y la rendición de cuentas en México, por ello su involucramiento en el Sistema es como coadyuvante para que mediante sus atribuciones constitucionales y legales, se prevenga y en su caso se sancione los posibles actos de corrupción.

Además, el IFAI es un instrumento al servicio de la sociedad mexicana, que mediante éste puede realizar diferentes solicitudes de acceso a la información pública gubernamental que le permita conocer la forma en que se emplean los recursos públicos, así como las diferentes decisiones que son tomadas por sus Servidores públicos, es por ello que mediante el involucramiento del IFAI se pretende que la sociedad mexicana también sea parte fundamental del combate a la corrupción.

Ante esta situación de involucramiento del IFAI y de la propia sociedad para combatir la corrupción, es que dicha Instituto, a manera de propuesta, debe realizar un reajuste a su estructura organizacional para permitir la creación de la Coordinación de Combate a la Corrupción.

Dicha Coordinación de combate a la corrupción, adscrita al IFAI, coadyuvaría en la atención de los asuntos relacionados con actos de corrupción, vinculando inmediatamente la información que genere mediante la cual se permita determinar tal situación de actos de corrupción, para darle vista a la Comisión Nacional Autónoma de Prevención, Investigación y Sanción de la Corrupción en la Administración pública federal.

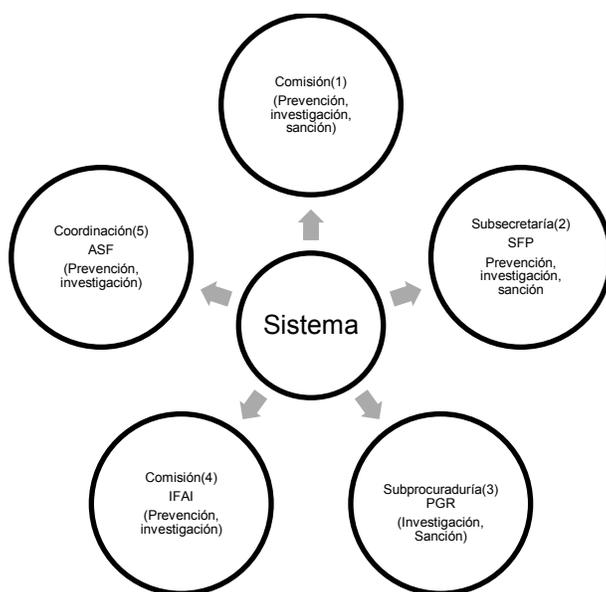
Con la información generada, la Coordinación propuesta y el propio IFAI darían cumplimiento a sus atribuciones y funciones conferidas por ley, esto para actuar ante la presunción de violación de las normatividades vigentes y aplicables a los servidores públicos.

La Auditoría Superior de la Federación forma parte del Sistema y de la Comisión Nacional propuestos con la lógica de que mediante ella es posible conocer la forma en que se emplean los recursos públicos, es decir, la Auditoría Superior de la Federación cumple funciones de investigación en relación con la corrupción en México.

Para reforzar los aportes de la Auditoría Superior de la Federación en relación al combate a la corrupción de los servidores públicos, ésta tendrá una ampliación de sus atribuciones, ello para que pueda realizar investigaciones de las cuentas públicas anteriores y en curso, pero no sólo en ello consiste la propuesta de mejora de dicha instancia del Poder Legislativo, sino que incluso tendría oportunidad de realizar investigaciones de cuentas públicas pasadas hasta por un máximo de cinco años anterior, ello para permitir fortalecer sus investigaciones y resultados.

Junto con estas propuestas de modificación, se propone para la ASF que realice una modificación a su composición organizacional para incorporar la Coordinación de Fiscalización y Combate a la Corrupción, ello con la finalidad de especializar su actuación de fiscalizador de la cuenta pública, en aras de la prevención y posible sanción de actos de corrupción.

Para ejemplificar las propuestas en materia organizacional, se presenta el siguiente diagrama que describe la articulación que prevalecerá entre las instituciones públicas participantes en el Sistema:



Fuente: Elaboración propia.

1. Comisión Nacional Autónoma de Prevención, Investigación y Sanción de la Corrupción en la administración pública federal, que será la encargada de instrumentar el mandato constitucional y legal del Sistema Nacional Autónomo de combate a la Corrupción.
2. Subsecretaría del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública federal, adscrita a la Secretaría de la Función Pública, que se encargaría de atender todos los asuntos vinculados y mandatados por la

Constitución y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública federal;

3. Subprocuraduría Especializada en investigación a la Corrupción, adscrita a la Procuraduría General de la República que coadyuvara en la investigación y sanción de actos de corrupción en la administración pública federal.
4. Coordinación de Combate a la Corrupción, unidad administrativa adscrita al IFAI que permitirá vincular a dicha institución con la Comisión para la prevención e investigación de actos de corrupción. Además, será un espacio institucional para permitir la vinculación y articulación entre el IFAI, la Comisión, el Sistema y la sociedad en aras de combatir la corrupción en México.
5. Coordinación de Fiscalización y Combate a la Corrupción, esta es una unidad administrativa adscrita a la Auditoría Superior de la Federación y contribuirá en procesos de prevención e investigación de actos de corrupción en relación a la revisión de la cuenta pública ejercida en años anteriores e incluso en el ejercicio fiscal vigente.

Con estas modificaciones propuestas en materia organizacional es posible crear un instrumento más robusto, mucho más integrado, coordinado y con mayores atribuciones que permita al Estado mexicano prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción, corrupción que al día de hoy significa un sistema paralelo que los ciudadanos y los mismos Servidores públicos emplean para satisfacer sus diferentes intereses.

Por otro lado, y en estrecha relación con las propuestas de modificación en materia legislativa, es necesario realizar un proceso de revisión y actualización de los Manuales Administrativos y en especial en su parte de Procedimientos para reforzar los aspectos que permitan revertir todos aquellos actos en los que exista margen de maniobra para violentar las leyes por parte de los servidores públicos.

En especial es importante poner atención en aquellas dependencias o entidades que tienen dentro de sus atribuciones y funciones la obligación de atender a la ciudadanía, ya que como lo demuestra la información obtenida a través de la solicitud de acceso a información pública gubernamental, los casos en que los ciudadanos presentan una queja o denuncia en contra de servidores públicos es alta, lo que sin duda significa un nicho de oportunidad de revisión y posible mejora al interior de la administración pública federal.

Al realizar la revisión y actualización del Manual Administrativo, esencialmente en su apartado de Procedimientos, permitirá a la administración pública realizar un proceso que contribuya en el mejoramiento de mecanismos de prevención en materia de incidencia de actos de corrupción, lo que para los fines del presente trabajo es de fundamental importancia, ya que el énfasis que se debe dar a la prevención es la característica principal que privilegia la propuesta del Sistema y Consejo Nacional Autónomo propuesto.

Por otro lado, es necesario revisar el Código de Ética de los servidores públicos que está obligado a publicar la Secretaría de la Función Pública para normar la actuación de los servidores públicos, ello sin perder de vista que cada dependencia o entidad de la administración pública federal puede adecuar dicho Código de conformidad a las características y necesidades propias que presenta.

Dicha revisión y posible actualización responde a la oportunidad que se presenta al conocer los casos en que los servidores públicos incurren en alguna violación a la normatividad vigente y aplicable en el marco de su actuación en la administración pública federal, que podría atenderse mediante el reforzamiento y con ello mejoramiento del Código de Ética señalado, evitando así la judicialización y poniendo por delante la prevención de posibles actos de corrupción.

Es significativo que la propuesta que se realiza en materia de legislación y de organización, tiende a generar un sentido de acuerpamiento en la atención,

prevención, investigación y sanción que actualmente parece no existir en México para con el tema de la corrupción sistémica, ya que de esta manera, será posible que la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal, recupere su sentido original de cumplir y hacer cumplir la ley, todo ello vinculando la ética pública en el mejoramiento de la vida pública en México.

En este sentido, tanto el Sistema como la propia Comisión que se propone crear, son un modelo de atención de la corrupción que se denomina o conoce como “modelo multi-agencias”¹²³ que no es otra cosa que un grupo de organizaciones públicas que atienden de manera organizada un tema en lo específico, en este caso, la corrupción.

Dicho modelo de multi-agencias es necesario en un contexto donde la corrupción se presenta prácticamente en todos los procesos de gobierno, principalmente en aquellos relacionados con compras, adquisiciones, arrendamientos o servicios, así como en la atención directa de la ciudadanía, por ende, mediante diversas organizaciones o agencias públicas es posible atender de mejor y mayor manera este tema de fundamental importancia para la democratización anhelada en México.

Sin embargo, es necesario señalar que la propuesta de Sistema y Comisión realizada, se orienta en la prevalencia de un organismo constitucional autónomo que tenga atribuciones tales que sea rector en la prevención, investigación y sanción de la corrupción, ello para darle sentido piramidal, de organización, coordinación y de efectividad sobre el tema de su atención principal, que en este caso, es la corrupción.

Con estas aportaciones a manera de propuestas en materia legal y organizacional, México tendrá la posibilidad de acercarse a modelos exitosos en materia de combate a la corrupción, modelos que en la actualidad pueden

¹²³ Las agencias anticorrupción en el Derecho Comparado” Op. Cit. pp. 3

presumir una reducción significativa de este flagelo social en sus países de instrumentación, nos referimos, por ejemplo, al caso de Malasia, mismo que a través de la importancia que le presta al tema de la corrupción, ha logrado avanzar en su atención y paulatina solución.

5. Conclusiones

El Estado mexicano, compuesto como todos los demás por un territorio, población, gobierno y cuerpo normativo y legal, que tiene la encomienda de garantizar bienes, servicios, planes, proyectos, programas y políticas públicas y en general, actos orientados a la preservación del interés general de los mexicanos, se encuentra actualmente en una de las crisis más significativas en su larga historia de existencia.

Esta crisis a la que se hace referencia, consiste en la inocultable situación transgresora de las leyes que significa la corrupción, corrupción que entre otras cosas atenta contra los intereses generales de la sociedad, contra los recursos públicos que le pertenecen a los mexicanos, que atenta contra la legitimidad de la administración pública, el gobierno e incluso al propio Estado, que en general, significa reducir la vida pública a la violación permanente y casi por la totalidad de los ciudadanos y servidores públicos, del orden jurídico.

Atenta -la corrupción- contra los intereses generales de la sociedad, ya que la idea original de tener autoridades que regulen la vida en colectividad, es precisamente la de buscar que los intereses particulares se armonicen con los sociales, pero la corrupción significa lo contrario, es decir, los intereses particulares se sobreponen, en todo momento y circunstancia a los intereses generales, por eso es que se señala que dichos actos u omisiones que violentan las normas jurídicas, atentan contra el interés general.

Atenta -la corrupción- contra los recursos públicos, ya que estos recursos son apropiados de forma irregular para usufructo de particulares, cuando los primeros, es decir, los recursos públicos, tanto humanos, materiales, económicos y naturales, le pertenecen al conjunto de la sociedad, lo que debería redundar en un beneficio mucho más amplio, mucho más social, mucho más general, sin

embargo, con la corrupción este ideal se pierde y la prevalencia del interés privado sobre el público se concretiza.

Atenta -la corrupción- contra la legitimidad de la administración pública, el gobierno y el propio Estado, ya que estas figuras abstractas o constructos sociales, son gestados para salvaguardar los intereses de la colectividad que decide asociarse, pero al constatar los ciudadanos que los servidores públicos actúan en perjuicio de ellos, la razón de ser de estos constructos sociales se pone en entre dicho, situación por demás alarmante.

Cabe señalar que otro aspecto que se vulnera a través de la corrupción sistémica que actualmente se vive en México, es el referente a la crisis de los valores de la moral pública y de la ética pública entre los servidores públicos y los propios ciudadanos, pero al ser los primeros los responsables de custodiar, emplear y controlar los recursos públicos para con ellos realizar acciones que favorezcan la vida en colectividad y el interés público, adquiere mayor relevancia tal vulneración del deber ser ejercidas por los servidores públicos.

Bajo este contexto descrito en este preámbulo de la conclusión del presente documento, es posible señalar que el planteamiento original que fundamenta la investigación, es decir, el planteamiento del problema, se comprueba.

Esta comprobación se vincula con la información pública obtenida, ya que los intereses de la sociedad, sus recursos públicos, la legitimidad de la administración pública federal, el gobierno y el propio Estado, se ven amenazados por el actuar corrupto de los servidores públicos.

Adicionalmente, se comprueba el planteamiento original del problema, cuando se señala que la corrupción es uno de los principales problemas que enfrenta la sociedad mexicana, problema que no sólo significa el distraer recursos

públicos para fines personales o privados, sino que incluso desencadena otros problemas que van deteriorando la vida en colectividad de la sociedad mexicana.

Durante el primer capítulo de la investigación, se planteó una serie de conceptos clave que debían ser explicados para referenciar el significado que ellos guardan con respecto al contenido de la investigación, es este sentido, dichos conceptos fueron empleados y manejados directamente de diferentes autores.

Todos estos conceptos fueron concebidos y descritos desde su significado filosófico, etimológico y desde el propio ámbito del deber ser de ellos, procurando resaltar sus aspectos positivos y relacionados con la interacción que guardan para con la sociedad, ello en el entendido que todos los conceptos se vinculan ampliamente con la sociedad, en este caso, con la sociedad mexicana.

Estado, gobierno, administración pública, recursos públicos, interés público, sociedad, son algunos de estos conceptos trabajados y que dan sustento a la investigación, no sólo para entender la intensión del mismo, sino para vincularlos con la necesidad de que la administración pública genere mecanismos que permitan mejorarla, mejorarla para que recupere su sentido original y que la sustenta, es decir, el servicio para beneficio de la sociedad.

Esto no significa que los demás constructos sociales, como el Estado y su gobierno, no sean beneficiados de estas mejoras propuestas para con la administración, por el contrario, al proponer mejorar para con la A.P.F., el gobierno, el Estado y la propia sociedad se ven ampliamente beneficiadas, más cuando de cuidar y administrar sus recursos públicos se trata.

Un concepto fundamental descrito en el capítulo primero, fue el de valores de la moral pública y su relación con la ética pública, que fue conceptualizado como el deber ser de las personas de acuerdo a sus costumbres dadas en su contexto de vida.

Sin embargo, lo importante de dicho concepto, es la relación que guarda con el conjunto de las personas que conforman la sociedad, personas con las cuales comparte -el individuo- relaciones, tiempo y espacio, y adquieren vigencia en la vida pública y por ello su denominación como valores de la moral pública y ética pública, porque se vinculan invariablemente, con el conjunto de la sociedad.

Esta ruptura que es posible vislumbrar que existe en los Servidores públicos con respecto a los conceptos tratados -todos sin excepción- particularmente los referidos al interés público, valores de la moral pública, ética pública, recursos públicos, es justamente una de las explicaciones del porque actualmente en México se debe hablar, entender y actuar en relación al problema de la corrupción sistémica.

Dicha ruptura con estos conceptos y sus aportes para con la sociedad, no sólo debe ser entendido como una cuestión académica, sino es más amplio el problema, ya que debe ser entendido como un momento en que los servidores públicos deciden actuar en contra de los preceptos establecidos en los valores públicos y la ética pública que es aceptada como adecuada para velar por el interés público, es decir, los servidores públicos están olvidando su función original y primigenia.

También, la ruptura de estos conceptos en relación con las tareas de los servidores públicos, es posible identificarla como un momento en que los propios servidores públicos deciden actuar de una u otra manera, eso a expensas de conocer el marco legal que los regula, es decir, la ruptura se da entre servidores públicos y marco legal, ya no sólo entre valores de la moral pública y la ética pública.

Ante el escenario descrito, es importante destacar que en México, en promedio desde los albores del año 2000 y siguientes, se han venido

implementando diferentes normatividades y organizaciones públicas que le den vida a los preceptos indicados por estas nuevas normas.

Ejemplos de estos esfuerzos normativos y administrativos son la Ley de Transparencia, la del Servicio Profesional de Carrera, que encuentran en el IFAI y en la SFP, sus organizaciones que las deben cristalizar.

En este sentido y entrando en materia del contenido del segundo capítulo de la investigación, que se refiere al estudio y descripción de las organizaciones públicas que se vinculan con la vigilancia, control y evaluación de la administración pública federal, se abordaron cuatro organizaciones públicas que primordialmente se relacionan con la corrupción.

Estas cuatro organizaciones públicas estudiadas y descritas son: la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Procuraduría General de la República y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, mismas que en el ideal se deben encontrar trabajando articuladamente para atender los temas de la corrupción en México, sin embargo, dicha articulación en la realidad parece no presentarse y menos rendir resultados positivos para la sociedad mexicana.

En dicho capítulo segundo fue posible identificar la necesidad de fortalecer a estas organizaciones públicas, no sólo desde el ámbito administrativo e interno, sino que incluso, desde el fundamento legal que les permite actuar, actuar en relación con la corrupción de los servidores públicos.

Esta necesidad de reforzar para mejorar a la administración pública federal, se refuerza al recordar algunos datos obtenidos mediante la solicitud de información pública realizada, mismos arrojan que 28,283 Servidores públicos han ingresado a la función pública mediante el Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, lo que significa que no

ingresaron mediante méritos y demostración de capacidad, así como igualdad de oportunidades, es decir, violentaron los principios de dicha Ley,

En su conjunto, todos los datos descritos en el apartado correspondiente, dan cuenta de la nula capacidad institucional y legal que en México se vive para contener los efectos negativos que arroja la corrupción sistémica, esto es así, a pesar de las cuatro instituciones públicas que atienden el tema y de las 10 leyes, sus reglamentos y un Código de Procedimientos Penales que buscan atender el tema.

Todo este andamiaje legal y administrativo, a pesar de los preceptos establecidos que tienden a la articulación de esfuerzos entre las propias leyes e instituciones públicas -como ya se mencionó-, parece no tener resultados tangible en detener el proceso de afianzamiento de la corrupción sistémica en México, por el contrario, este andamiaje legal y administrativo desarticulado, para ser parte del problema que han llevado a México a vivir los niveles de corrupción ya descritos.

Es así como es posible entender la importancia por reforzar y mejorar las organizaciones públicas, pero también, es urgente involucrar en la vida pública de México a la ética pública entre los servidores públicos, para que estos tengan bien presente que deben atender a ciertos criterios aceptados por la sociedad -valores de la moral pública- que contribuyan a realizar y concretar los ideales propios del Estado y de la sociedad en su conjunto, dando así cumplimiento a su mandato legal.

Ideales que significan que los recursos públicos tengan utilidad para la mayoría, que sean administrados adecuadamente, que la conducción de los servidores públicos se apegue a las normas legales, que el interés público sea una guía para sus servidores y que en general, el actuar de la administración pública tenga siempre presente que se debe a los ciudadanos, al conjunto de personas que la instituyen para atender sus necesidad.

Por lo que respecta al capítulo tercero, referente a las diferentes normatividades que se relacionan con el tema de la corrupción, donde se abordó el análisis e interpretación de diez leyes, es posible concluir que el andamiaje legal para atender el tema de corrupción es amplio.

En este sentido, si entendemos a las leyes como instrumentos diseñados para normar el comportamiento de las personas, en este caso en específico, de los servidores públicos, se puede señalar que mediante la violación sistemática de las leyes, que son aceptadas por la sociedad, es que se objetiva la corrupción.

Se objetiva ya que los servidores públicos están obligados a ceñirse a los preceptos indicados en las normas, -principio de legalidad- pero al no respetar tales preceptos, es que se vulneran ellas y con esto se incurre en diferentes acciones y/u omisiones que son entendidas como violatorias de las normas, por eso es que se presenta la corrupción, y cuando esto se realiza de forma prácticamente unánime y de forma repetida, es que llegamos al punto en que la corrupción se vuelve un sistema.

Entre las legislaciones revisadas se detectaron algunos vacíos en ellas que deben ser aprovechados para reformarlas y con ello mejorarlas, en aras de que permitan realizar un mejor trabajo administrativo en relación al combate a la corrupción.

Bajo esta lógica, es que se proponen diferentes modificaciones a las normas revisadas, ya que se entiende que mediante ellas será posible que la corrupción se atienda de mejor forma, de mejor forma por parte de las organizaciones públicas señaladas, pero en particular, por parte del Sistema y Comisión propuestos en el capítulo cuarto.

Es importante señalar que el orden que guardan estos dos capítulos señalados anteriormente, el dos y el tres, se encuentran relacionados y que

mediante la reformulación y mejora de uno, consiste el mejoramiento del otro, pero siempre partiendo que lo importante es que la administración pública federal cuente con sustento legal que le permita realizar sus actividades en la vida en sociedad.

Es por ello que en el siguiente capítulo que se trabajó, es decir, el cuarto, se vincula estrechamente las propuesta de mejora en lo legal con lo administrativo y viceversa, ya que es así como es posible atender a los espacios de oportunidad que se detectaron para mejorar la actuación de los servidores públicos, eso en el marco de la ética pública.

El cuarto capítulo denominado como propuesta para el fortalecimiento de la ética pública del Servidor público de la administración pública federal, recoge los diferentes planteamientos que se visualizaron a lo largo del trabajo de investigación, es decir, recoge la propuesta de mejora que el trabajo aporta para la administración pública federal.

El capítulo comienza señalando los actos y/u omisiones que se encuentran tipificados e incluso sancionados en diferentes normatividades en México, destacando los siguientes como ejemplos de estos actos y/u omisiones que permiten vulnerar las normatividades y que por lo tanto son considerados como actos de corrupción, corrupción que en México es de carácter sistémico.

Estos actos fueron descritos en el cuerpo del presente documentos y son: soborno, peculado, tráfico de influencias, concusión, enriquecimiento ilícito, cohecho, ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de Servidores públicos, ejercicio abusivo de funciones, delitos electorales, entre otros.

Dichos actos pueden verse reflejados en los datos que fue posible conocer a través de la solicitud de acceso a la información pública requerida a la Secretaría de la Función Pública, ya que entre las respuestas que se obtuvieron, destaca que

dentro de las principales causas que dan origen a procesos sancionatorios en contra de servidores públicas hay algunos relacionados con los descritos en el párrafo anterior.

Estos actos son: abuso de autoridad, ejercicio indebido de funciones, por mencionar algunos, pero además, destacan otros que no se encuentran textualmente definidos en las leyes, pero que sin embargo significaron motivo para iniciar procesos sancionatorios, en ellos se encuentran: descuido o falta de atención en el cumplimiento de las obligaciones e incumplimiento a leyes, normas y reglamentos.

Lo anterior es significativo para entender la corrupción sistémica en México y porqué se debe atender esta -corrupción- de forma sistémica, ya que 87,373 servidores públicos fueron sancionados en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos durante el periodo de 2005 al año 2014, situación que refleja que los servidores públicos no están actuando conforme al deber ser, conforme a la norma, conforme a la ética pública.

Otro aspecto a destacar y continuando con los datos arrojados a través de la solicitud de información pública realizada, es el hecho que durante el periodo de tiempo arriba señalado, se impusieron sanciones a servidores públicos en términos económicos que responden al orden de los \$14,663,537,879.56.

Dicha cantidad debió ser reingresada a las arcas del erario público, porque es producto de sanciones que se impusieron a servidores públicos que cometieron algún acto que violentó las normas, es decir, algún acto de corrupción.

Sin embargo, es curioso que de tal cantidad económica que de suya es escandalosa, además del conjunto de sanciones impuestas a los servidores públicos, sólo se hayan iniciado 82 casos sancionatorios en materia penal, es

decir, en procesos que involucran un posible fallo en que la privación de la libertad del presumible infractor, puede ejecutarse.

Complementando lo anterior, es significativo que los ciudadanos hayan interpuesto un total de 142,646 quejas y denuncias en contra de servidores públicos, esto durante el periodo de años que comprende del 2005 al año 2014, ya que esto quiere decir que los ciudadanos no están conformes con la forma en que son tratados y atendidos por sus propios servidores públicos.

Por ello, es que la propuesta actual que tiende al mejoramiento de la administración pública federal en materia de combate a la corrupción, es entendido en el marco de los casos de éxito a nivel internacional, pero con la singularidad que en México se presenta, ello para evitar caer en los supuestos negativos que pueden originar el pretender instrumentar un modelo anticorrupción sin considerar las particularidades del caso mexicano.

En todo esto, juega un papel muy importante la comunicación, conciliación, toma de acuerdos y visión de Estado, que los representantes de los tres Poderes de la Unión –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- sean capaces de alcanzar, porque será mediante esta comunicación inter-gubernamental del Estado mexicano que se podrá avanzar de forma conjunta y organizada en la lucha frontal por disminuir los resultados negativos que actualmente tiene la corrupción en la sociedad mexicana.

La articulación de los Poderes de la Unión, es necesaria porque cada una juega un papel importante en el establecimiento del Sistema Nacional Autónomo de combate a la Corrupción propuesto, ya que sin la participación activa de alguno de ellos, el modelo puede tener serias complicaciones para contribuir en la lucha contra la corrupción.

Por eso es que es indispensable el trabajo colectivo entre todas las partes integrantes del Estado mexicano, donde incluso se encuentra la sociedad civil organizada y los diferentes poderes económicos que existen en la actualidad.

Esta lucha contra la corrupción, corrupción sistémica que con el correr de los años y los intereses magnificados, se fue afianzando como un modelo paralelo al legal y administrativo, sólo podrá ser atendido y en la medida de lo posible erradicado, mediante medidas que busquen el reforzamiento de los valores de la ética pública.

Ética pública que mediante la articulación organizacional y legal, puede tener un primer inicio, pero no será todo lo que se deba hacer para con el tema de la corrupción en la administración pública federal mexicana.

La lógica que persigue el Sistema Nacional propuesto, es que se inculque entre los servidores públicos la importancia de conducirse en su empleo, cargo o comisión, en estricto apego a la Ley y los principios que se articulan en la ética pública, mismo que en la observancia de las normas jurídicas puede cristalizarse de forma amplia, que no acabada, pero que sin embargo es en las democracias modernas, la única forma de hacer prevalecer el interés de las mayorías, es decir, el respeto y promoción al estado de Derecho, esto será lo que contribuya en gran medida al abatimiento de la corrupción sistémica en México.

Es importante señalar que en este cuarto capítulo se incluyeron los datos y respuestas obtenidas a través de la solicitud de información pública requerida a la Secretaría de la Función Pública, datos que sin duda fueron de gran importancia para reforzar el planteamiento del problema, pero también, para concluir, en respuesta a la hipótesis central de la investigación, que si es posible reforzar y mejorar la administración pública federal en México.

Es por ello, que todo el modelo de combate a la corrupción presentado en el cuarto capítulo y como propuesta para mejorar el devenir de la administración pública federal en México, en centra en cambios legales y organizacionales que permitan dicho mejoramiento, mejoramiento que en todo momento se vincula con la ética pública y sus valores que le dan vida.

En lo particular, la propuesta gira en relación a la necesidad de crear, estableciendo desde la propia Constitución, el Sistema Nacional de combate a la Corrupción, que será el pilar del nuevo modelo de atención, prevención, investigación y sanción de la corrupción en México.

Este cambio en materia constitucional, se verá reforzado mediante otras inclusiones en el texto normativo fundamental del país, dichos cambios responde a la inclusión de la ética pública y el Sistema del Servicio Profesional de Carrera como pilares para la administración pública federal, pilares que deben servir de guía para su actuación, misma que debe orientarse a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, poniendo especial atención, en el cuidado y buen uso de los recursos públicos, todo en apego al marco legal vigente.

De la mano con estos cambios propuestos en materia constitucional, se proponen otras modificaciones a legislaciones secundarias que se revisaron e interpretaron en el documento presente, esto debido a que existen espacios de oportunidad, que deben ser aprovechados para impulsar un mejoramiento legal y administrativo.

Entre las propuestas de modificación a las leyes secundarias, se encuentra la necesidad de homogenizar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, con la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, ya que ambas son en lo esencial lo mismo, por ello es que en aras de eficientar su labor en relación a la

Administración pública federal, se propone homologarlas para crear la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y Juicio Político de los servidores públicos.

Un tema importante para ser aprovechado, es el que se presenta en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública, servicio que en la actualidad atiende el tema del ingreso, capacitación, promoción, evaluación e incluso separación del servicio público.

Este Servicio Profesional de Carrera funciona mediante subsistemas que le brindan operatividad, sin embargo y en aras de fortalecerlo y con ello contribuir en la lucha contra la corrupción, se propone incluir en la Ley en mención, un subsistema que se relacione con la prevención de actos de corrupción, ello en la entendido que es mejor prevenir, que sancionar.

Continuando con esta misma Ley, se propone que el Artículo 34 de la misma se acompañe de una nueva redacción que especifique en que supuestos y dependencias y entidades, se podrá apelar a dicho precepto, todo ello para evitar su uso indiscriminado y sin justificación, perjudicando así los principios de mérito e igualdad de oportunidades.¹²⁴

En lo que corresponde a las propuestas de mejora con respecto a las organizaciones públicas, dichas propuestas parte del entendido general de la creación del Sistema Nacional Autónomo de combate a la Corrupción, mismo que será instrumenta, esto como primera propuesta, por una Comisión.

A dicha Comisión se le propone denominar e identificar como la Comisión Nacional Autónoma de Prevención, Investigación y Sanción de la Corrupción en la administración pública federal.

¹²⁴ Es posible conocer a detalle todas y cada una de las propuestas en materia legislativa en el capítulo cuarto.

La Comisión propuesta tendrá la encomienda de armonizar las tareas del Estado en materia de corrupción, articulando recursos, esfuerzos, así también, organizaciones públicas y normatividades para robustecer y mejorar la actuación estatal en aras de establecer la ética pública como pilar del actuar entre los Servidores públicos.

Lo significativo de la Comisión, es que no sólo coordinaría la labor estatal en materia de combate a la corrupción, sino que sería conformado por diferentes personalidades que por encontrarse fuera de las esferas gubernamentales, puedan ejercer su labor de forma lo más imparcial posible, eso para favorecer la noble tarea de combatir la corrupción.

Como su nombre lo indica, la Comisión propuesta tendría diferentes funciones en materia de corrupción, como son las de prevención, investigación, sanción administrativa y las que correspondan a lo penal en coordinación con la P.G.R y el Poder Judicial.

De forma complementaria se realizan otras propuestas para las organizaciones públicas trabajadas a lo largo del documento, en este caso, para la Secretaría de la Función Pública se propone crear un Subsecretaría del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, para que ella se encargue de la implementación de los subsistemas que componen al Servicio Profesional de Carrera.¹²⁵

Por todo lo anteriormente expuesto a lo largo de la investigación, es posible determinar que los objetivos, tanto generales como particulares, así como la hipótesis planteado para la elaboración del trabajo, han sido explicados y en su caso, comprobados.

¹²⁵ Se sugiere consultar el capítulo cuarto para ampliar sobre las propuestas en materia organizacional realizadas.

En particular, el objetivo general que se planteó desde el inicio de la investigación, consiste en proponer herramientas que contribuyan al mejoramiento, revitalización y relegitimación de la actuación de los servidores públicos federales, esto partiendo de la premisa de que los valores de la moral pública deben prevalecer en la actuación de los empleados de gobierno, no sólo en beneficio propio, sino inscritos en las normatividades aplicables en la materia y en las mismas organizaciones públicas, se comprobó.

Se comprobó mediante la generación de diferentes propuestas de índole legal y de organizaciones públicas, eso con la noción de modificaciones a la Constitución, sus leyes secundarias e incluso los Manuales Administrativos de las organizaciones públicas, organizaciones públicas para las que también se gestó una serie de propuestas que tienden a su mejoramiento a través de la Ética pública.

De la mano con este objetivo general, la investigación se trazó algunos objetivos particulares, entre los que destacan los siguientes:

- Exponer criterios de reingeniería legal y organizacional que a través de los valores de la moral pública, permitan el avance de la administración pública federal a un estadio de mayor eficacia, eficiencia y efectividad.
- Contribuir en la revitalización de los servidores públicos federales en México mediante la instrumentación de acciones de carácter interno que le permitan cambiar la cultura administrativa actual, por una entendida en el marco de la responsabilidad, la honestidad, la transparencia y la rendición de cuentas, así como por el compromiso social.
- Analizar esquemas prácticos, partiendo del estado actual del arte de la administración pública que facilite el tránsito de los Servidores públicos Federales a una relegitimación ante la sociedad para la cual actúan.

- Demostrar la viabilidad y necesidad de mejorar el Servicio Profesional de Carrera para la A.P.F., involucrando en sus diferentes procesos y etapas -selección, ingreso, reclutamiento, desarrollo y retiro- los valores de la moral pública, elevándolo así a rango constitucional.
- Exponer los beneficios que supondría la construcción de un ente autónomo en materia de combate a la corrupción en la función pública mexicana.

Estos objetivos particulares, como ya se mencionó, fueron abordados y en su momento, plenamente comprobados, ya que mediante el análisis integral del tema central del documento, fue posible demostrar que la administración pública federal puede ser revitalizada y con ello relegitimada ante la sociedad a través de diferentes instrumentos de reingeniería institucional y legal.

Esta reingeniería se focalizó en la parte legal y administrativa, que derivó en una propuesta integral de modelo autónomo de atención a la corrupción en México, modelo que parte de cambios constitucionales y legales, para aterrizar en cambios en materia organizacional en aras de instrumentar el modelo sugerido.

En relación con la hipótesis del trabajo, ella consistió en demostrar que la administración pública federal es perfectible y ello pasa necesariamente por el mejoramiento de algunas de sus organizaciones y normatividades, ello para efficientar y hacer más eficaz el cumplimiento de sus obligaciones y atribuciones para con la sociedad mexicana.

La hipótesis señalada fue, sin lugar a dudas comprobada, comprobada en la medida en que se concluyó que la administración pública es perfectible y que ello necesariamente pasa por entender que actualmente se realizan muchos de sus procesos de manera ajena y distante a lo indicado en las propias normas.

Este alejamiento del cumplimiento de la norma se traduce básicamente en la comisión de infracciones y en su caso delitos que son considerados en la

normatividad penal y administrativa correspondiente, infracciones que pueden ser conceptualizadas genéricamente como actos de corrupción.

Complementariamente al entendimiento de que la administración pública federal es perfectible para atender de mejor manera los asuntos relacionados a la corrupción de sus servidores públicos, se demostró que mediante cambios legales y administrativos relacionado con ella es posible alcanzar su mejor funcionamiento.

Por ello, a lo largo del cuarto capítulo se realizaron las propuestas de modificación legal y administrativos que se visualizan como viables y atendibles para mejorar el *statu quo* de la propia administración pública federal, modificaciones que pueden ser resumidas en la propuesta de creación del Sistema Nacional Autónomo de combate a la Corrupción, eso por la parte legal.

Por lo que respecta a las propuestas de carácter administrativo, estas pueden ser resumidas mediante la creación de la Comisión Nacional Autónoma de Prevención, Investigación y Sanción de la Corrupción en la administración pública federal, que en general, concentraría los esfuerzos del Estado mexicano por mejorar a la administración pública federal desde el ámbito de la ética pública.

Es importante no dejar pasar la oportunidad de señalar que el instrumento propuesto no sólo es aplicable en estricto sentido a los servidores públicos, ya que al buscar fomentar y articular una nueva cultura de lo pública en las organizaciones del Estado mexicano, también busca permear entre la ciudadanía y con ellos, también, los diferentes poderes económicos y sociales presentes en la sociedad.

Es decir, es un instrumento al servicio de la sociedad para vigilar, hacer cumplir y conocer cómo se administran sus recursos, pero también lo es, para que

ellos, en sus diferentes interacciones con sus Servidores públicos, actúen bajo la cultura del respeto y promoción de los valores de la ética pública.

Es justamente en el aspecto cultura donde se debe actuar de forma contundente para revertir los factores negativos que arroja la corrupción sistémica en el país, es decir, trabajar con cada uno de los servidores públicos para que entiendan y practiquen los valores aceptados por la sociedad, es decir, que la ética pública sea el motivo que oriente sus decisiones.

Este esfuerzo no sólo puede gestarse al interior del Poder Ejecutivo, sino que debe ser un trabajo conjunto y coordinado por todos los poderes del Estado mexicano, donde tanto el Legislativo, el Ejecutivo como el propio Judicial deben asumir el compromiso que les corresponde de acuerdo a las atribuciones conferidas por las leyes, ello para que de forma armoniosa y coordinada, se atienda el problema de la corrupción sistémica en México.

Es así como, entre los Poderes de la Unión, los servidores públicos y la ciudadanía, que será posible alcanzar resultados satisfactorios para combatir y eventualmente erradicar la corrupción sistémica en México, esfuerzo que vale la pena que se realice, porque los resultados, desde cualquier óptica en que se miren, serán mejores a permitir que la vida pública y con ella la administración pública federal se siga conduciendo, en muchos de sus procesos, mediante actos u omisiones generadores de corrupción.

Anexos

**Anexo 1. Acuse de recepción de la solicitud de información pública
ingresada mediante el Sistema Infomex.**



13/02/2015 01:18:34 PM

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 0002700039315

Datos INFOMEX:

Usuario 1986ENRIQUE

Solicitante:

Nombre o Razón Social LUIS ENRIQUE ESCOBAR HERNÁNDEZ

Representante:

Domicilio Calle SANTO TOMÁS, No. 660 29 Colonia Pedregal de Santa Ursula C.P.
04600, COYOACAN, Distrito Federal, México

Unidad de enlace:

Dependencia o entidad SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Bibliografía

1. Arrellano Gault, David, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. Coyuntura y Ensayes, CIDE, México, 2012, pp. 214
2. Arrellano David, Cabrero Enrique y Del Castillo Arturo (Coord.) Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental. CIDE – PORRUA, México, 2003, pp. 429
3. Ariel Rezzoagli, Bruno, coord. *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*. Porrúa, Facultad de Derecho Universidad Anáhuac, México, 2005, pp. 247
4. Frondizi, Risieri, *¿Qué son los valores? Introducción a la Axiología*, Fondo de Cultura Económica. México, 2010, pp. 236
5. Aristóteles. *Ética Nicómaco*, Mestas ediciones. Madrid, España, 2006, pp. 253
6. Russell, Bertrand, *Sociedad humana: ética y política*. Altaya. España, 1999, pp. 251
7. Anaya Duarte, Gerardo, *Humanismo cristiano y ética. Una aportación para la formación integral de la persona*. Universidad Iberoamericana. México, 2001, pp. 187
8. Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la ética*. Editorial Esfinge. Estado de México, México, 1999, pp. 286
9. C. W. Cassinelli. *El interés público en el contexto de la Ética política*. Friedrich, Carl J. (Editor) El interés público, versión en español por la Dra. Sonia Tancredi. Editorial Roble, 1967, México, pp. 276
10. Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*. Tratados y manuales Grijalbo. México, 1996, pp. 245
11. Bautista, Oscar Diego., *Ética pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Instituto de Administración pública del Estado de México A.C. México, 2009, pp. 166

12. Bautista, Oscar Diego. *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. Editorial Descleé De Brouwer, España, 2009, pp. 157
13. Gómez, Nicolás (Coord.), *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública: manual para el ejercicio de la función pública*. Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Oficina Anticorrupción, 2009. pp. 106
14. Merino, Mauricio, Editor, *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. CIDE, Secretaría de la Función Pública. México, 2006, pp. 264
15. Recasens Siches, Luis y De Azcárate Flores, Justino. Trad. *Compendio de Teoría general del Estado*. Editorial Blume, Barcelona, España, 1979, pp. 230
16. Uvalle Berrones, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la Administración pública*, México, 2003, pp. 221
17. Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración pública en la sociedad contemporánea*. Instituto de Administración pública del Estado de México y Facultad de Ciencias Políticas y Administración pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1997, pp. 214
18. Castelazo, R. José. *Apuntes sobre teoría de la Administración pública*. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, 1997, pp. 236
19. Aguilar Hernández, Felipe. *Moral pública en los procesos de buen gobierno*. Plaza y Valdez, México, 2000, pp. 287
20. Guitron Fuentevilla, Julián. *Tesis. Promociones Jurídicas y Culturales S.C.* México, 1991, pp. 288
21. Schmelkes, Corina. *Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación (tesis)*. Harla. México. 1988, pp. 214
22. Sánchez Gómez, Narciso. *El mundo de la ilegalidad e impunidad. Cruda realidad de la corrupción*. Editorial Trillas, México, 2003, pp. 272

23. Taborca, Huáscar. *Como hacer una tesis*. Tratados y manuales Grijalbo. México. 1982, pp. 219
24. VV. AA. *Cuadernos de Transparencia*, Varios tomos. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2007
25. Varela Barrios, Edgar. *Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. Programa Editorial Universidad del Valle, 2008, Colombia, pp. 370
26. Villoria Mendieta, Manuel. *La corrupción política*. Madrid, España, Editorial Síntesis, 2006, pp. 319
27. Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1983, pp. 341
28. De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades. México, 1975, pp. 414
29. H. Sabine, George. Trad. Vicente Herrero. *Historia de la teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2010, pp. 697
30. Hall, Jhon A. e Ikenberry G. Jhon. *El Estado*. Nueva Imagen, México, 1989, pp. 215
31. Bobbio, Norberto. Trad. José F. Fernández Santillán. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975 – 1976*. Fondo de Cultura Económica. 2010, pp. 193
32. Kelsen, Hans. Trad. Roberto J. Vernengo. *Teoría pura del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 364
33. Kelsen, Hans. *Compendio de teoría general del Estado*. Trad. Luis Recasens Siches y Justino de Azcárate Flórez. Blume, Barcelona, 1979, pp. 230
34. Platón. *La República*. Editores mexicanos unidos. México. 2004, pp. 390
35. Jacques Rousseau. Jean. *Contrato Social*. Espasa Calpe. España. 2003, pp. 170
36. Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Amorrurtu editores. Buenos Aires, 2006, pp. 187

37. Sartori, Giovanni. Trad. Marcos Lara. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006, pp. 336
38. Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Porrúa. México. 1993, pp. 849
39. D. Runes, Dagoberto. *Diccionario de Filosofía*. Tratados y Manuales Grijalbo. México. 2005, pp. 395
40. Pratt Fairchild, Herry (Ed.). *Diccionario de Sociología*. Fondo de Cultura Económica. México. 2001, pp. 317
41. Carrillo Landeros. Ramiro. *Fundamentos éticos y epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración pública*. Tesis Doctoral, México, 2005 pp. 382
42. Sánchez Azcona, Jorge. *En lecciones de Sociología y Ciencia Política*, UNAM, México Distrito Federal, 1980, pp. 315
43. Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración pública. Teoría general, planificación, presupuestos*. México. Fondo de Cultura Económica. 1956, pp. 215
44. H. Fichter, Joseph. *Sociología*. Editorial Herder, Barcelona, España, 1974, pp. 454
45. *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública*. Colección Editorial del Gobierno del Cambio. Secretaría de la Función Pública, Fondo de Cultura Económica, 2005, México, D.F. pp. 314
46. González Jiménez, Miguel, Piets Chmann, Horst, Camín, Francisco., Pérez Joseph. *Instituciones y corrupción en la historia*. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, España, 1998, 129
47. Cárdenas, José. Mijangos, María de la Luz. *Estado de Derecho y Corrupción*. Editorial Porrúa. México, 2005, pp. 328
48. Magaña Duplancher, Arturo y Guillén Ayala, Jacaranda. (Responsables de la investigación y análisis). *Las agencias anticorrupción en el Derecho Comparado*. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Cámara de Senadores, México D.F. Enero 2013, pp. 150
49. *Agenda de la Administración pública federal*, Editorial ISEF, México, 2014.

50. Sánchez González, José Juan. La corrupción administrativa en México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., Estado de México, 2012, pp.546

Referencias electrónicas

López Calero, Nicolás. El interés público. Entre la ideología y el derecho. Universidad de Granada, España, en: revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/502/592 (25/04/14 10:55)

Rodríguez G., César Augusto. ¿Qué es el interés público? A propósito de los “conceptos jurídicos indeterminados” en: http://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub274.pdf (25/04/14 10:10am)

<http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/presentacion.asp> (08/09/2014 4:45pm)

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPGR.pdf (08/09/2014 2:18 pm)

<http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/historia.asp> (23/09/2014 5:13 pm)

http://www.asf.gob.mx/Publication/158_Auditorias_de_Cumplimiento_Financiero (03/02/2015 11:06 pm)

http://www.asf.gob.mx/Publication/22_Mision_y_Vision (03/2/2015 11:06 pm)

http://www.asf.gob.mx/Section/104_Organigrama (04/02/2015 10:27 pm)

<http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2002i/Compila2002/Compila2002/15RiAsf02.pdf> (04/02/2015 10: 37 pm)

http://www.asf.gob.mx/Publication/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias (04/02/2015 11:00 pm)

http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas (04/02/2015 11:01 pm)

http://www.asf.gob.mx/Publication/32_Auditorias_de_Desempeno (04/02/2015 11:08 pm)

http://www.asf.gob.mx/Publication/159_Auditorias_Forenses (04/02/2015 11:09 pm)

http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion (04/02/2015 11:18 pm)

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/mision-y-vision.html>
(04/02/2015 11: 55 pm)

http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2789_24-08-2011.pdf (05/02/2015 12:16 am)

<http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf> (05/02/2015 12:16 am)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf> (05/02/2015 9:33 pm)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE.pdf> (05/02/2015 10:00 pm)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf> (05/02/2015 10:54 pm)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf> (05/02/2015 11:10 pm)

<http://www.pgr.gob.mx/Unidades-Especializadas/ueidcspaj/Paginas/default.aspx>
(13/07/2015 20:56 pm.)

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/516/6.pdf> (21/07/2015 14:15 pm)

<http://www.mj.gov.br/cnes>

<http://www.revistaprobidad.info/009/art16.html>}

www.fiscalia.gov.co/

www.anticorrupcion.gov.ar/

www.fia.gov.ar/

www.fiscal.es/

www.fiscal.es/

<http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgnew/siteweb/inicio/>

<http://www.transparencia.gob.bo/>

<http://www.acfe.com.my/MACC.pdf>

<http://sgdatabase.unwomen.org/uploads/Penal%20Code%20-%201999.pdf>

<http://www.trust.org/trustlaw/country-profiles/good-governance.dot?id=d17120f1-5fb6-43d0-b16c-cf87e3513b8a>

<http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/legislation>

<http://www.senat.fr/Ing/es/constitution.html>

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. “Los órganos constitucionales autónomos en México” en: biblio.juridicas.unam.mx (23/10/2015, 10:06 pm).

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. “órganos constitucionales autónomos”. En:
www.ijf.cjf.gob.mx (23/10/2015, 12:06 pm).