



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:

**ÁLVARO ALBERTO BUENFIL INIESTA**

TEMA DEL TRABAJO:

**“MEDIDAS DE PREVENCIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS CON MOTIVO DE SU EMPLEO, CARGO O  
COMISIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
FEDERAL”**

**EN LA MODALIDAD DE  
“SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**



Nezahualcóyotl, Estado de México, 2016





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**MEDIDAS DE PREVENCIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS CON MOTIVO DE SU EMPLEO, CARGO O  
COMISIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

**ÍNDICE**.....I

**INTRODUCCIÓN**.....III

**CAPÍTULO 1.- INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
FEDERAL Y DEL SERVIDOR PÚBLICO**

1.1 CONCEPTO.....1  
1.1.1 *Naturaleza jurídica*.....3  
1.1.2 *Organización*.....4  
1.1.3 *Centralización administrativa*..... 6  
1.1.4 *Descentralización administrativa*.....8  
1.1.5 *Desconcentración administrativa*.....9  
1.2 EL SERVIDOR PÚBLICO.....10  
1.2.1 *Concepto*.....10  
1.2.2 *Naturaleza Jurídica*.....12  
1.2.3 *Clasificación*.....12

**CAPÍTULO 2.- ASPECTOS GENERALES DE LA CORRUPCIÓN**

2.1 DEFINICIONES DE CORRUPCIÓN.....14  
2.2 AGENTES DETONADORES DE LA CORRUPCIÓN.....17  
2.3 CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN.....22  
2.4 PENAS Y SANCIONES DERIVADAS DE LA CORRUPCIÓN.....24

2.4.1 <i>Legislación en el derecho mexicano aplicable</i> .....	24
2.4.2 <i>Legislación internacional acerca del combate a la corrupción</i> .....	26

### **CAPÍTULO 3.- MEDIDAS EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.**

3.1 PLANES Y MEDIDAS ACTUALES EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN....	28
3.2 LA INSUFICIENCIA DE LOS PLANES Y MEDIDAS ACTUALES.....	31
3.3 NECESIDAD DE ESTABLECER OTRAS MEDIDAS PARA FORTALECER EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....	34
3.4 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 7 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	36
3.5 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 33 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	37
3.6 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 9 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	38
<b>CONCLUSIONES</b> .....	39
<b>FUENTES CONSULTADAS</b> .....	41

## **INTRODUCCIÓN.**

El trabajo de investigación versa sobre un problema social que ha ido creciendo y fortaleciéndose en las últimas décadas, pese a que es un tema que se encuentra de moda en el país, las medidas actuales y los planes para el corto y mediano plazo no son suficientes para combatir el problema o dar una solución integral pues el problema de la corrupción viene acompañado de impunidad en los diferentes niveles de gobierno de la administración pública, debemos entender que la corrupción no es un problema reciente sino que lleva años ya en la cultura del mexicano por lo cual se va agravando de generación en generación, pues evadir la correcta aplicación de las disposiciones legales del país por parte del gobernado y obtener un beneficio ilícito por parte de la autoridad parece ser ya algo común y frecuente en la sociedad moderna incluso ya forma parte de la mentalidad de muchas personas.

Si bien la corrupción es el reflejo de la descomposición social derivado de la pobreza y los bajos niveles educativos, también lo es el actual modelo económico en el cual se busca concentrar las riquezas en unos pocos generando desigualdad y retraso social, sin embargo, en el presente trabajo nos enfocaremos a ver el problema más allá de la teleología de la corrupción y del deber ser, lo observaremos reconociendo el problema social que ya es, e iremos proponiendo medidas enfocadas a atacar el problema por parte de la autoridad en específico en el elemento humano de la administración pública, porque si bien es un problema que afecta la voluntad tanto del gobernado como del gobierno, la impunidad que beneficia la corrupción es por parte de las autoridades sin duda alguna, pues como se analizara más adelante no es la falta de legislación aplicable si no la inobservancia de la misma que la autoridad realiza, por lo cual es necesario enfocarse en la administración pública, ya que cada acto de corrupción implica tanto una responsabilidad administrativa como un delito por parte de los servidores públicos, funcionarios o bien todo empleado de la administración que tenga recursos públicos a su disposición.

El capítulo uno que lleva por nombre *Introducción a la administración pública federal y del servidor público*, se aborda lo que es la administración pública, se estudia su estructura, cómo se divide y se delegan funciones entre los órganos de la administración pública, además se analiza el concepto de servidor público, así como su naturaleza jurídica y conceptualización y clasificación, esto se hará a través de la técnica de investigación documental y del método deductivo para desentrañar la rama más extensa del derecho.

En el capítulo dos denominado *Aspectos generales de la corrupción*, se ve el fenómeno de la corrupción, desde el concepto, su origen hasta su impacto en la sociedad, las penas y sanciones que por ley reciben los actos de corrupción y en general el marco legal aplicable, se analiza utilizando el método dialéctico apoyándose también del método sistemático, observando todo el panorama desde el punto de vista sociológico, usando la técnica documental.

Por último, en el capítulo tres el cual se titula *Medidas de prevención en contra de la corrupción dentro de la administración pública en México*, en este último capítulo se analizan las medidas y planes actuales para enfrentar el problema utilizando el método sistemático, a su vez se compara si dichas medidas son suficientes para dar una solución integral al problema, atendiendo disposiciones internacionales y la misma realidad social basándose en la técnica documental, acorde a lo anterior, se proponen medidas que fortalezcan el combate a la corrupción para blindar la administración pública.

## CAPÍTULO 1

### INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DEL SERVIDOR PÚBLICO

#### 1.1 CONCEPTO

La administración pública es la forma en que el Estado cumple con la función de gobernar, aunque emana directamente del poder ejecutivo, el legislativo y judicial no son ajenos a ésta. El vocablo administrar (administrare) encuentra su origen en las expresiones latinas ad que se traduce hacia o en sentido de movimiento y ministrare que está compuesto por manus (mano) y trahere(trazer), por lo cual ad manus trahere puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle en alguna cosa<sup>1</sup>. La definición que la Real Academia de la Lengua Española nos da es el siguiente, administración es tanto la acción como el efecto de administrar<sup>2</sup>, si se entiende que el verbo de administrar significa ordenar, organizar, gobernar, gestionar o dirigir algún ministerio o empleo, por lo cual debemos tener en cuenta que además existen dos formas de administración la pública y la privada, siendo la pública la que nos interesa, entonces se puede decir que administración pública hace referencia a la gestión y dirección que se lleva a cabo el gobierno.

Se pueden encontrar una gran variedad de definiciones de varios autores, para las maestras María Elena Leal Gutiérrez y Mónica Alejandra Hernández Sánchez consideran que: La administración pública es una actividad concreta y continuada a la organización administrativa del Estado con el fin de satisfacer a

---

<sup>1</sup>, Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa, Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Año II, Núm. 5, diciembre de 2010, p.130.

<sup>2</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Disponible en: <http://dle.rae.es/?w=administraci%C3%B3n&m=form&o=h>, página oficial de la RAE, visitada 17/11/2015 a las 19:25.

los intereses de forma directa e inmediata<sup>3</sup>, en este concepto no se especifica si se refiere a un interés público o privado, sin embargo, maneja los aspectos básicos.

El tratadista Miguel Acosta Romero, señala que la Administración pública es “la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.<sup>4</sup> En este concepto se vislumbra el tipo de interés que persigue la administración pública, además menciona los elementos y la forma de organización de la misma.

Para el doctrinario Gabino Fraga, la Administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones como organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.<sup>5</sup> El autor divide el concepto desde un punto de vista formal en el cual atribuye la facultad de un organismo público derivada del poder político para satisfacer intereses generales y un elemento material el cual consiste en la actividad misma para gestionarse.

Por su parte, el maestro Serra Rojas define a la Administración pública como “una organización que tiene a su cargo la acción continúa encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un

---

<sup>3</sup> Vid. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Mónica Alejandra, Leal Gutiérrez, María Elena, *La Administración Pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013, p.18. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art2.pdf>

<sup>4</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1979, p. 60.

<sup>5</sup> Vid. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 36ª. ed., México, Porrúa, 1997, p. 119.

personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.<sup>6</sup>

Otra acepción es la que expresa que la administración pública es aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal y material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.<sup>7</sup>

De lo anterior se deduce que la administración pública puede entenderse en dos sentidos: el formal y material; conforme al primero, la administración pública es la estructura integrada depositaria de la función pública administrativa, en su sentido material, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud da vida, dicta y aplica las disposiciones al cumplimiento y observancia de las leyes, en aras del interés público.

Para realizar su actividad la administración pública cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales o en otras palabras el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

### *1.1.1 Naturaleza jurídica*

Al órgano ejecutivo federal le corresponde realizar la función administrativa, y consecuentemente el acto administrativo, aun cuando los otros dos órganos originarios del Estado Federal realizan en mínima escala dicho acto

---

<sup>6</sup> Vid. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, T.I, 6ª. ed., México, Porrúa, 1974 p.55

<sup>7</sup> Vid. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 13ª. ed., México, 1999, Tomo A-CH, p. 107.

administrativo. Se da el nombre de función administrativa a todo acto o actividad que se encargue de ejecutar la voluntad del Estado. La administración pública federal se encuentra fundamentada en nuestra carta magna en el artículo 90 párrafo primero que a la letra establece:

*“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”*

De este mismo precepto se desprende la ley reglamentaria con el título de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la cual en su primer artículo establece lo siguiente:

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

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

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”*

Dicha ley se encarga de dar las bases de la estructura y el funcionamiento de toda la administración pública federal, ya sea centralizada, descentralizada y desconcentrada, además de que la misma ley enuncia de manera mejor explicada la forma de organización de la administración pública en un sentido más extenso.

### *1.1.2 Organización*

El sistema de administración que rige en el país es aquel en el que se delegan funciones y se crean diversos órganos para cumplir con la función administrativa,

la forma en que la administración pública federal se organiza puede ser centralizada, descentralizada o paraestatal y desconcentrada.

La separación de funciones debe entenderse como un principio de separación formal de órganos para garantizar el equilibrio y el ejercicio legal del poder gubernamental, así como el respeto a las libertades políticas del ciudadano, más no como una separación tajante, ya que no afectaría la concepción unitaria del Estado. Los órganos administrativos pueden agruparse y concentrarse en forma tal que integren una relación de jerarquía y así habrán órganos superiores e inferiores con funciones distintas. Todos los órganos coordinarán sus trabajos y acción hacia los fines y propósitos que previamente les señale el órgano superior de la administración pública.

Esta centralización administrativa en que se colocan y trabajan los órganos administrativos es la forma común y fundamental que adoptan las administraciones contemporáneas, los órganos reciben el nombre de Secretarías de Estado. Sin embargo, existen diversas razones que obligan a seguir otras formas de organización administrativa que aseguran el éxito o eficacia de las actividades administrativas. Entonces, se crean deliberadamente organismos que se dediquen a administrar bienes de la nación, explotándolos para beneficio de la colectividad, o a organizar y prestar un servicio público que aquella organización centralizada o los particulares no pueden hacerlo, por falta de recursos económicos o técnicos.

Con estos organismos se forma la organización administrativa descentralizada, que recibe, por una ley o por un decreto, el derecho de realizar las funciones que deciden las autoridades administrativas centralizadas. Dichos organismos se encargan de explotar recursos naturales como el petróleo, el agua, los bosques, la fauna marítima, los minerales. A veces prestan servicios indispensables para la vida moderna, por ejemplo, el de radio y de televisión, el de electricidad y de gas, el de transporte marítimo, aéreo, ferrocarrilero, el de crédito público o bancario, el de seguridad social, etc.

También se crean organismos descentralizados para que presten o vigilen los servicios públicos en determinadas áreas geográficas, que no importa, como en el caso de los organismos anteriores, la necesidad de atender en forma exclusiva alguno de esos servicios.

La maquinaria administrativa, formada por los organismos centralizados y descentralizados antes descritos, resulta insuficiente o inadecuada para realizar los fines del gobierno, que en la hora actual han crecido en forma muy considerable hasta parecer a veces alarmante. Por esta situación la administración pública recurre a otras vías o formas para hacer eficaz su función. Ahora buscará o invitará a los particulares para que inviertan junto con ella, sus recursos económicos y técnicos para que constituyan empresas de economía mixta.

### *1.1.3 Centralización administrativa*

La centralización administrativa es una forma de organización que se caracteriza por el establecimiento de una estructura jerárquica en forma piramidal, de la cual los órganos inferiores se encuentran subordinados a los órganos superiores y estos a su vez se subordinan a los de mayor jerarquía y así sucesivamente hasta llegar a la cúspide en donde se encuentra el titular del ejecutivo federal. Este tipo de centralización puede ser política o administrativa, el maestro Olivera Toro dice que: “La centralización administrativa es el conjunto de órganos que desempeñan la función administrativa, tienen que estar coordinados, tanto en estructura como en acción; ello se logra vinculando entre sí diversas formas o maneras”<sup>8</sup>.

Al respecto Serra Rojas considera que: “Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o de autoridad central superior que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo federal en particular al presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la

---

<sup>8</sup> OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª edición, México, Porrúa, 1988, p. 285.

colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios”.<sup>9</sup>

Al decir centralizar se enuncia, la reunión de las decisiones de las actividades del Estado en la administración pública pues se establece una jerarquía donde el poder central tiene la facultad de control y vigilancia sobre los funcionarios y empleados, los cuales al encontrarse subordinados tienen la obligación de atender a las disposiciones de los órganos superiores, lo que da lugar a que se mantenga una unidad administrativa.

El titular del ejecutivo federal está dotado de poder sobre sus colaboradores y subordinados, con el fin de lograr una administración eficiente; dicho titular de la administración centralizada será la máxima autoridad y está dotado de una amplia potestad que le permite designarlos, mandarlos, organizarlos, supervisarlos, disciplinarlos y removerlos, conforme a un esquema de relación jerárquica que le es característico, esto mediante el ejercicio de poderes, los cuales son; de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina y revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia que pueda surgir entre cualquiera de sus subordinados entre sí.

Conforme el artículo 2o de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* la administración pública centralizada regula la integración de la misma, dispositivo que a la letra indica:

*“Artículo 2o.-Para el despacho y ejercicio de las atribuciones encomendados al Poder Ejecutivo habrá las siguientes dependencias que integraran la administración pública centralizada:*

- I. Secretarías de Estado*
- II. Consejería Jurídica, y*
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución federal.”*

---

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit. 15ª ed. 1997, p.510.

La centralización administrativa se distingue por la jerarquía de rangos, siendo el titular del Ejecutivo la máxima autoridad y el encargado de nombrar a los secretarios de despacho de las Secretarías de Estado, así como al titular de la Consejería Jurídica, quien se apoya de estos para realizar la función pública.

#### *1.1.4 Descentralización administrativa*

De acuerdo a la real Academia Española el vocablo descentralización significa tanto la acción como el efecto de descentralizar, para transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el órgano supremo del Estado. La descentralización administrativa se desprende necesariamente de la centralización administrativa, ya que esta última confía la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación de subordinación y no necesariamente una relación de jerarquía.

Al respecto el artículo 3o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece lo siguiente:

*“Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:*

*I.- Organismos descentralizados;*

*II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y*

*III.- Fideicomisos.”*

De tal numeral se observa que la administración centralizada se auxiliara de las entidades de la administración pública paraestatales antes citadas, pero no se hace una remembranza directa rangos de jerarquía sino de subordinación, mientras que el artículo 45 de la misma Ley establece lo siguiente:

*“Artículo 45.-Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal,*

*con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”*

Del precepto anterior se desprenden las características esenciales de los organismos descentralizados ya que únicamente serán creados por ley o por decreto ya sea por el Poder Ejecutivo o bien por el Congreso de la Unión, además dichos organismos gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio, tienen una normatividad específica y cabe adicionar que gozan de cierta autonomía, que reciben una partida presupuestal con la cual pueden decidir su uso y destino, además no están sujetos a la jerarquía del poder de la administración centralizada.

Sin embargo, la ley no explica a detalle en qué consiste esta descentralización ni las diferentes modalidades en la que se puede apreciar, por lo que es necesario entender que la descentralización puede ser política o administrativa; en el primer caso se maneja exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo y en segundo implica una independencia de los poderes estatales frente al poder central. Las facultades de los organismos administrativos descentralizados son originarias y no derivadas como en los organismos desconcentrados, en tal sentido de que sus facultades son atribuidas expresamente al Estado federal.

#### 1.1.5 *Desconcentración administrativa*

“La desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder de un órgano superior a uno inferior; ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se manifieste en la estructura de la administración centralizada”<sup>10</sup>. Así entonces, en la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen

---

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 2ª. Ed., México, Porrúa, 2008, pp. 434-435.

centralizados, no así la tramitación la facultad decisoria que se transfiere al órgano desconcentrado.

El fundamento jurídico de los órganos desconcentrados se encuentra en el artículo 17 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que establece a la letra:

*“Artículo 17.-Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”*

Con base en dicho artículo y a la definición anterior se deduce que el órgano desconcentrado se desprende de la administración pública centralizada, formando parte de la estructura orgánica de una secretaria de Estado, de la que depende jerárquicamente, carece de personalidad jurídica propia, tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados, recibe una partida presupuestal, tiene facultad decisoria en determinada materia o territorio en la prestación de algún servicio público específico y es creado mediante ley del Congreso o por decreto del Poder Ejecutivo.

## **1.2 EL SERVIDOR PÚBLICO**

Para que todas las instituciones que integran la Administración Pública Federal funcionen, es necesario el recurso humano, es decir, las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado y que en concreto tendrán una responsabilidad por el manejo de los asuntos públicos.

### *1.2.1 Concepto*

Para el autor Sergio Ramírez el servidor público “es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender

alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquel.”<sup>11</sup> Este concepto de manera general habla de un empleado público, por lo cual resulta incompleto.

El autor Sergio Monserrit sugiere que se debe considerar al servidor público como “aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión” <sup>12</sup> De igual manera se menciona una relación laboral, pero especifica que esta se da mediante un nombramiento o bien que figure en las listas de raya, para desempeñar un empleo, cargo o comisión. Por empleo debe entenderse, acción y efecto de emplear, ocupación, oficio, profesión; Por cargo: Función, oficio, empleo o dignidad; y por comisión: Encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o varios servicios, personas investidas de la facultad de realizar alguna gestión o trabajo de carácter público o privado.<sup>13</sup>

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una jurisprudencia que establece:

*“FUNCIONARIO PÚBLICO: Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad”.* Amparo Penal en revisión 2682/26. Vizcarra Sánchez José y coagraviado. 7 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

---

<sup>11</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Uribe Vargas, Erika, **Derechos de los Servidores públicos**, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, México, 2002, p.4.

<sup>12</sup> MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, **Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos**, ED. Porrúa, México, 1999, p.5.

<sup>13</sup> Vid. Contraloría de la ciudad de México, Marco jurídico, Disponible en: <http://cgsservicios.df.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/njsp.php>, visitada el 07/03/16 a las 23:58.

De esta forma es más fácil distinguir a un servidor o funcionario de un empleado. Con base en lo anterior se puede concluir que el servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo vincule con el área a la cual presta sus servicios.

### 1.2.2 Naturaleza jurídica

La figura del servidor público emana del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece lo siguiente:

*“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”*

Así, servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado. Cabe hacer mención que el precepto anterior hace alusión a puros altos mandos que en la praxis se les conoce como Funcionarios Públicos.

### 1.2.3 Clasificación

- A. Servidores públicos por elección popular: Son aquellos que son electos precisamente por los ciudadanos (presidente, diputado o senador, etc.), las autoridades competentes les entregan su constancia que los acredita como servidores públicos, sus remuneraciones económicas son fijadas por el Congreso de la Unión federal o congresos locales en su caso, su tiempo de gestión es aquel establecido en las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

- B. Servidores públicos de base: “Los trabajadores de base son aquellos cuya relación de trabajo se establece con los titulares de las instituciones o dependencias de los poderes de la Unión, con exclusión de los miembros del ejército y de la armada nacional; el personal civil de las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del servicio exterior mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”.<sup>14</sup> Sus características son que gozan de estabilidad en el empleo y pueden unirse o integrar sindicatos además se puede considerar que los trabajadores de base son inamovibles, debido a lo establecido en el artículo 6o de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, *“Artículo 6o.- Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”*.
- C. Servidores públicos de confianza: Son aquellos trabajadores que ingresan por medio de un nombramiento hecho por el servidor público facultado para ello, en el artículo 5º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentran regulados los puestos de confianza, sus características es que no cuentan con estabilidad en el empleo, ya que pueden ser removidos libremente por el servidor que les dio el nombramiento y no pueden pertenecer a algún sindicato.

---

<sup>14</sup> LÓPEZ OLIVERA, Miguel Alejandro, ***La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México***, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013, p.69.

## CAPÍTULO 2

### ASPECTOS GENERALES DE LA CORRUPCIÓN

#### 2.1 DEFINICIONES DE CORRUPCIÓN

Para entender el fenómeno de la corrupción se debe comenzar por su significado, la palabra proviene del latín *corruptio* del prefijo *kon* (junto de, cerca), *rumpere* (quebrar, partir) y el sufijo *tio* (*acción y efecto*); lo cual se entiende como la acción y efecto de romper<sup>15</sup>, inclusive la Real Academia de la Lengua Española considera que corrupción “es la acción y efecto de corromper”.<sup>16</sup>

El Banco Mundial define a la corrupción como: “*El abuso de poder público para el beneficio privado*”<sup>17</sup>. La Convención de la Naciones Unidas en Contra de la Corrupción, aprobada por la Asamblea General, firmada en Mérida y ratificada por el Senado de la República representó un parte aguas en la definición de corrupción al tipificarla como una actividad ilegal también del sector privado. La convención consideró que no era posible definir la corrupción, pues era un concepto fluido que significaba diferentes cosas de acuerdo al lugar y a las personas.<sup>18</sup>

La Convención adoptó un enfoque descriptivo en el cual se incluyen las diversas formas de corrupción y deja al arbitrio de cada Estado el definir y encuadrar los tipos de corrupción que puedan surgir en un mundo más cambiante y dinámico que nunca.

---

<sup>15</sup> Diccionario Etimológico De chile.net, Etimologías, Disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?corrupcio.n>, Pagina visitada el 17/11/2015 a las 17:55.

<sup>16</sup>Vid. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario lengua española, <http://dle.rae.es/?w=Corrupci%C3%B3n&m=form&o=h>, visitada el 17/11/2015 a las 18:06.

<sup>17</sup> CARBONELL Miguel y Vázquez Rodolfo, ***Poder Derecho y Corrupción, México***, edit. Siglo Veintiuno editores, S.A. de C.V., 2003, p.246.

<sup>18</sup> Vid. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción celebrada en Mérida, Yucatán del día 9 de diciembre al 11 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado el 29 de abril del 2004.

En el capítulo III de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, del artículo 15 al 26. se califica y describen los siguientes delitos: 1) Soborno de funcionarios públicos nacionales. 2) Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas. 3) Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes públicos por un funcionario público. 4) Tráfico de influencias. 5) Abuso de funciones. 6) Enriquecimiento ilícito. 7) Soborno en el sector privado. 8) Malversación o peculado de bienes en el sector privado. 9) Blanqueo del producto del delito. 10 Encubrimiento. 11) Obstrucción de justicia. Aunque la convención no de un concepto como tal, establece las diferentes formas en que se puede manifestar la corrupción, dejando a criterio de cada Estado definirla.

El maestro Ernesto Garzón Valdés da la siguiente definición: *“La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio personal extra posicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado”*.<sup>19</sup> Este concepto maneja las dos formas en que se puede configurar la corrupción ya sea por soborno o bien por extorsión.

Para el maestro Edmundo González Llaca la corrupción es: *“La acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, ya que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora”*.<sup>20</sup> De manera concreta se refiere a las acciones que pueden consistir en una acción o bien una omisión, aunque también pudiese tratarse de una omisión por comisión, a su vez menciona el daño que se causa al interés público.

---

<sup>19</sup> CARBONELL Miguel y Vázquez Rodolfo, *Op. Cit.*, p.26.

<sup>20</sup> GONZÁLEZ Llaca Edmundo, *La Corrupción, Patología Colectiva. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p.53.*

También se encuentran las siguientes definiciones anónimas “La corrupción son actos mediante los cuales un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer a intereses particulares a cambio de una recompensa” y también como “la trasgresión que hace el funcionario público de la ley para obtener un beneficio personal”.<sup>21</sup> El problema de estas definiciones es que en muchas de ellas el funcionario corrupto no necesita siquiera romper una norma para cometer el delito, ya que puede simplemente acelerar el pago de una deuda del Estado con el particular sin necesidad de violentar una norma para obtener una ganancia, lo cual no le resta corrupción a tales actos.

El autor Jorge Fernández Ruiz considera que la corrupción pública “es el deliberado desorden en el desempeño del quehacer público, con miras a la obtención de un beneficio ilícito de quienes lo tienen a su cargo.”<sup>22</sup>

Con base en las definiciones anteriores, se pueden observar las palabras clave que engloban el concepto de corrupción, en las que aparece la figura de un servidor público, el uso y abuso de poder que puede consistir en acción u omisión, la violación o trasgresión de la norma jurídica y un beneficio personal e ilícito, sin embargo, teniendo en cuenta que la corrupción no es un fenómeno único de la administración pública sino también del sector privado, una definición más concreta no puede hablar de la figura del servidor público, sino de toda persona que ejerza un poder sobre otros, ya que el poder puede corromper a las personas, tal como lo dijo John Emeric Edward Dalberg Acton: “El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”.<sup>23</sup>

De tal manera que la corrupción es la acción u omisión que realiza una persona en ejercicio de sus funciones y obligaciones, en perjuicio del interés social con la finalidad de obtener un beneficio personal ilícito. La acción puede

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p.50.

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge y Herrera García José Alfonso, **Teoría y Praxis de la Contratación Administrativa**, México, Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004 p.5.

<sup>23</sup> *Idem.*

consistir en un acto deliberado que trasgreda la correcta aplicación de la norma, mientras que la omisión consiste en no actuar ni dar cumplimiento a un deber, que le es encomendado por sus funciones y es su obligación llevar a cabo, el perjuicio al interés social se configura cuando no solo se atenta contra la ley sino contra las buenas costumbres y el deber moral, la finalidad es obtener siempre un beneficio personal contrario a la norma, este beneficio puede consistir en el pago en moneda o especie.

La corrupción puede observarse en dos supuestos, el primero trata de un soborno en el cual un individuo se acerca a la autoridad y llegan a un acuerdo, de manera tal, que se habla de una manifestación bilateral del consentimiento. La segunda se da cuando la autoridad extorsiona a un individuo por medio del abuso de poder para la obtención de un beneficio, en este supuesto no hay un acuerdo de voluntades, sino una imposición de la voluntad de la autoridad, siendo esta la forma más atroz en que se da la corrupción, debido a que el abuso de poder se encuentra protegido por la impunidad.

## **2.2 AGENTES DETONADORES DE LA CORRUPCIÓN**

La corrupción no es considerada una enfermedad, no obstante, parece un tipo de cáncer que ha degenerado en metástasis, ya que se ha propagado en toda la administración pública, en los partidos políticos, en el poder judicial y legislativo, más allá de toda institución es un problema social y cultural, que se ha ido agravando en las últimas generaciones porque hoy en día la corrupción es vista como algo cotidiano, una práctica a la que cualquiera puede recurrir ya sea desde la mordida al oficial de tránsito hasta para realizar un trámite ante cualquier dependencia pública.

Si se observa la corrupción desde un punto de vista social existen factores que intervienen en la conducta de los individuos, dichos factores son problemas subyacentes de la sociedad tales como la desigualdad social, la pobreza, la mala educación, la falta de una identidad como pueblo y la falla del sistema propio para combatir el problema resultado de la impunidad, está deriva de la falta de un

contrapeso verdadero al Poder Ejecutivo, ya que cuándo se ha visto que los demás poderes le pidan cuentas al presidente, de una manera más sintetizada se puede decir que los agentes detonadores de la corrupción son los siguientes: el modelo económico a seguir, la estructura social, política y legal.

El modelo actual de nuestra economía denominado neoliberalismo que no es más que una variable del capitalismo, tiende a la concentración de recursos, a una constante producción que excede a la demanda, al consumismo y al individualismo. “El ser humano es hoy un ser complejo lleno de necesidades ilusorias y de preocupaciones por comprar”.<sup>24</sup>

La sociedad se encuentra inmersa en una realidad de codicia y avaricia que gira en torno al dinero, ya que el dinero es la herramienta para conseguir sus metas, lo que se busca es concentrar todo el dinero posible para el bienestar individual, dejando a un lado los intereses colectivos como sociedad. Sin embargo, en este modelo económico las riquezas se concentran en unos pocos, la sociedad se divide en estratos sociales dependiendo su poder adquisitivo lo que genera desigualdad social.

La estructura social en países capitalistas se divide entre los que tienen un gran poder económico que excede sus necesidades, los que tienen suficiente dinero para cubrir todas sus necesidades y los que no tienen lo suficiente para cubrir sus necesidades, en otras palabras, la clase alta, la clase media y la clase baja, según los datos de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social por sus siglas CONEVAL entre el 2012 y 2014 había 55.3 millones de pobres en México, lo que equivale al 45.7% de la población y un total de 11.4 millones en pobreza extrema, solo 24.6 millones de personas no se encuentran en pobreza ni son vulnerables a experimentar algún tipo de carencia,

---

<sup>24</sup> GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, Op. Cit., pp.60-61.

mientras que el resto de la población es susceptible a alguna carencia social o en sus ingresos.<sup>25</sup>

Al analizar esos datos se parte de una sociedad con una enorme desigualdad, el margen de diferencia es tanto que la sociedad se encuentra dividida, mientras que algunos trabajan para darse un gusto y comprar un iPhone de última generación hay quienes trabajan todo el día y no les alcanza para mantener a su familia. La sociedad se ha vuelto indiferente ante los problemas del país, siempre y cuando una parte de la población no le afecte su estilo de vida, no hay necesidad de levantar la voz.

Lo anterior presupone la existencia de un problema en la educación, el modelo de educación dista de unir a los jóvenes como sociedad y tiende a polarizarlos, ya que al no haber espacio suficiente en las instituciones de educación pública, a partir de nivel bachillerato al superior, los estudiantes que no resulten ser seleccionados deben buscar instituciones privadas, existen las económicas que dejan mucho que pensar en cuanto al nivel educativo y las escuelas de gran prestigio pero de costos elevados que resultan inaccesibles para la mayor parte de la población, así que el poder acceder a una educación de calidad está ligado a las posibilidades económicas de las que se disponga.

La falta de educación del pobre, precisamente causa de su condición, le provoca una vulnerabilidad y una inhibición que ha de sobrellevar en toda su relación con la administración, desde las asignaciones de los programas que lo van a beneficiar, hasta su distribución y sus posibilidades de reclamo ante las irregularidades de gobierno.<sup>26</sup>

El hablar de la problemática con respecto a nivel educativo implicaría realizar una investigación separada, así que se abordara el tema desde un punto de vista político. La educación parte de una obligación fundamental del gobierno, en

---

<sup>25</sup>CONEVAL, Dirección de información y Comunicación Social, Sala de Prensa, [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf), página visitada el 18/11/15 a las 13:21.

<sup>26</sup> Vid. GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, Op.cit., p.69.

específico de la administración pública federal, por lo cual los avances o retrocesos de la misma dependen de las decisiones políticas.

Es un hecho que la sociedad apoya el aumento de presupuesto e inversión en la educación, no obstante, de todas las Secretarías de Estado, la Secretaría de Educación recibe la mayor partida presupuestal para sus funciones respecto de las demás<sup>27</sup>, parece poco lógico invertir tanto y no ver resultados concretos, pareciera que el problema depende de las políticas en que se ha manejado el sistema educativo.

Para el político la corrupción pareciera ser parte de su identidad, recuerdo la frase de *político pobre, pobre político*, es una ironía pero la realidad que se ha vivido en México demuestra que los intereses de los políticos están por encima de las necesidades colectivas, hay que tener en cuenta que a la clase política le conviene una población pobre e ignorante que resulte fácil de manipular, una población que no cuestione la gestión ni exija una rendición de cuentas, quizá esa sea la razón por la cual han mantenido la educación del país en tinieblas, porque no es un problema de falta de recursos, sino un problema de saber que se hace con los recursos destinados a ese fin, además de la falta de iniciativas para modernizar y mejorar los planes educativos.

La corrupción en la política se convirtió en el camino más fácil y directo a las ganancias ilícitas y al ascenso social. La vocación de imponer la voluntad más allá de los límites otorgados por la responsabilidad del cargo, en nuestro país estuvo asociada permanentemente a la extorsión, al soborno y al saqueo.<sup>28</sup>

Las formas de corrupción en la política son tan grandes como la imaginación, desde las mega obras, los proyectos sociales ambos con las comisiones respectivas, hasta los subsidios en los productos, las concesiones, las contrataciones administrativas, que tienen por fin el enriquecimiento ilícito. Otra

---

<sup>27</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, Subdirección de análisis económico, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-26-14.pdf> página visitada 18/11/2015 a las 14:20.

<sup>28</sup> *Ibidem*. pp.59-60.

forma consiste en revelar información a determinados grupos cercanos al poder, es sabido que los amigos de los políticos o entidades económicas de gran poder generalmente compran predios cercanos a la ubicación dónde se planea realizar un proyecto mucho antes de que se haga pública la obra.

Las redes de corrupción en la política son tan extensas que es difícil determinar dónde empiezan y donde terminan, lo que sí es un hecho es la impunidad que gozan los funcionarios públicos corruptos.

La impunidad da más confianza a los corruptos y estimula a quienes por primera vez incursionan en conductas delictivas. Por el contrario, a los ciudadanos los frustra, dejan de creer en las leyes, en las instituciones, en el gobierno y en las personas que lo integran.<sup>29</sup> Las cifras de la impunidad hablan de la gravedad del problema, menos del diez por ciento de los delitos denunciados reciben atención de justicia<sup>30</sup>, si a este porcentaje restamos los que finalizan sin ejecución de sentencia, se llega a la conclusión que la aplicación de la ley no es lo normal si no lo realmente extraordinario.

Hasta ahora se puede ir haciendo la relación, entre la pobreza derivada del sistema económico que busca concentrar riquezas y fomentar una mentalidad de consumismo en la población con la falta de interés de la sociedad por encontrarse dividida entre los que gozan de un poder y una estabilidad económica y los que no los tienen, debido a que el sistema educativo no busca integrar a la sociedad ni tampoco tiene la finalidad de mejorar como nación si no de perseguir el bienestar individual. Mientras los políticos siguen sus intereses y no buscan formas de mejorar la situación, sino que están en la espera de su rebanada del pastel, manipulando a la sociedad atendiendo a sus deficiencias y carencias, pero todo esto no sería posible si el sistema jurídico no fuere permeable para la corrupción, aprovechando las lagunas, la falta de reglamentación y lo poco que

---

<sup>29</sup> Vid. *Ibidem*, p.77.

<sup>30</sup> Vid. *Ídem*.

se persiguen estas actividades, la corrupción a nivel institucional sigue en aumento.

### **2.3 CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN**

El daño que la corrupción le causa a un país es gradual y degenerativo, ya que con el tiempo se genera una costumbre, la sociedad se adapta y comienza a creer que está bien, cualquiera ha escuchado la frase: *el que no transa no avanza*, pareciera que esta frase forma parte ya de la mentalidad de algunos, sin embargo, existe una gran parte de la población que debido al aumento de escolaridad, el acceso a la información y diversificación de los medios de comunicación derivados de los avances tecnológicos, han permitido que la corrupción sea cada vez más visible y sea apreciable en todas sus formas, lo que ha generado que las personas comiencen a exigir transparencia y rendición de cuentas por parte de la autoridad, actualmente alrededor de un 48.5% de la población considera a la corrupción como uno de los problemas que más afecta a la sociedad. Tal y como se expresó en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de 2013.

Hay que recordar que hace más de dos sexenios no existía un derecho al acceso de la información ni se le exigía a la administración pública transparencia en sus instituciones, este cambio provocó un dolor de cabeza para los corruptos, aunque es un derecho relativamente nuevo y le falta mucho para perfeccionarse, es considerado como una forma de prevenir y combatir la corrupción institucional.

La corrupción también genera pérdidas económicas, ya que le cuesta al país 341 mil millones de pesos al año, lo que es aproximadamente el 2% del PIB, es una cantidad que bien podría representar un crecimiento a favor por el mismo valor. En el mundo Mark Pierth aseguraba que la corrupción anualmente en el mundo movía unos 140 000 millones de euros<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Vid. CARBONELL, Miguel y Vázquez Rodolfo, Op.cit., p.9.

La corrupción quita todo tipo de incentivos de superación a las empresas y desalienta la inversión extranjera, que prefiere no arriesgarse en un mundo vicioso, donde los locales tienen más experiencia que contactos, además de que los países extranjeros no apoyan a países corruptos.

Una de las consecuencias de la corrupción política y quizá la más grave es la indiferencia de la población al momento de votar, pues en la opinión de muchos todo el sistema es corrupto y no importa si se vota o no, ya que el ganador está decidido, si anteriormente mencionaba una población ya dividida, esta se polariza aún más al hablar de política, lo cual es una estrategia que al político corrupto le conviene, de acuerdo con los datos arrojados por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 la población considera a los partidos políticos como la segunda institución más corrupta después de las policías de acuerdo a la percepción de población.

Cuando el índice de percepción de la corrupción es tan alto, se ve deteriorada la imagen de las instituciones públicas, pues las personas dejan de creer en las instituciones y como resultado la participación ciudadana disminuye y se genera desinterés en las políticas públicas, lo que provoca un efecto negativo en la sociedad.

Una sociedad corrupta por extorsión rebaja al individuo en su honor, en su ética en el respeto a su condición humana. Somos seres porque somos libres, tenemos fines; no podemos ser utilizados como medios ni tenemos precio.<sup>32</sup> La corrupción por extorsión reduce todos estos valores a expresiones abstractas, el corrupto le arrebató autonomía.

Toda circunstancia que involucre corrupción hace sentir al individuo como débil, sin coraje ni valor para hacer ejercer sus derechos, se siente manipulado y más importante se siente impotente, por eso también se ven afectados en sus derechos humanos.

---

<sup>32</sup> Vid. GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, Op. Cit., p.163.

## 2.4 PENAS Y SANCIONES DERIVADAS DE LA CORRUPCIÓN

A los actos de corrupción le corresponden sanciones jurídicas, morales y sociales, las jurídicas van desde la amonestación administrativa, la multa, hasta la cárcel, pasando por la suspensión de labores al despido, la reparación del daño y la restricción en la esfera jurídica del corrupto.

Las sanciones deben ser altas desproporcionadas al delito en virtud de que se trasgrede el interés social y se pasa por alto al sistema legal, cuando las sanciones son menores, la población percibe que no hay mucha intención por parte del gobierno para evitar y prevenir la corrupción, cuando la sanción es únicamente monetaria, hay incertidumbre pues como determinar que la ganancia el monto del beneficio ilícito, a veces estas ganancias superan el sueldo del servidor público.

Para que las sanciones cumplan su función principal, deben de ir más allá para lograr romper con el círculo vicioso, la pena o infracción debe ser alta para disuadir de abstenerse de realizar la conducta delictiva, pero se debe garantizar seguridad para quien denuncie o facilite a descubrir a los infractores, para que, con ayuda de este, se lleve ante la autoridad juzgadora.

### 2.4.1 *Legislación en el derecho mexicano aplicable*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto denominado *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado*, en el artículo 108 último párrafo establece lo siguiente:

*“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título. ...*

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

*servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública...”*

Este párrafo recientemente reformado ahora responsabiliza a los servidores públicos por el manejo indebido de Recursos Públicos, así como de la deuda pública, lo cual antes no se tenía contemplado, lo cual ha generado que muchos Estados hayan incrementado desmesuradamente su deuda pública y a la fecha no exista responsable alguno.

El artículo 109 de la constitución federal en la fracción tercera establece:

*“Artículo 109...*

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.*

*Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control...”*

Este artículo ha sido reformado, y se realiza una clasificación de las responsabilidades administrativas como graves y no graves, así como implementado un sistema en el cual la sanción económica será de acuerdo a los beneficios económicos que haya obtenido el responsable por sus actos u omisiones.

Lo que nos lleva a la ley reglamentaria, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dicha ley en su artículo primero establece lo siguiente:

*“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los*

*órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.”*

Esta ley determina desde las obligaciones del servidor público, las responsabilidades y las sanciones a las que serán acreedores hasta las autoridades competentes para aplicar las sanciones. Sin embargo, también se encuentra la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se mantiene vigente únicamente para ciertos títulos que involucren a servidores públicos de alto rango entre otras disposiciones no contempladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, refuerza las obligaciones y el perfil del servidor público, este código de ética contiene los principios fundamentales como todo servidor público debe desempeñarse en el ejercicio de sus funciones y como prevenir el conflicto de intereses.

El Código Penal Federal en el Título Décimo regula los Delitos por hechos de corrupción, entre ellos el ejercicio ilícito de servicio público, cohecho, el abuso de poder, coalición de servidores públicos, el peculado, el enriquecimiento ilícito, este título sanciona en general las variables de la corrupción, en el Título Décimo Primero se reglamentan los delitos de los servidores públicos contra la administración pública federal, lo que demuestra que, aun existiendo un marco legal aplicable a la corrupción, este no ha sido suficiente para combatir el problema.

#### *2.4.2 Legislación internacional acerca del combate a la corrupción*

La convención Interamericana contra la corrupción surge de la necesidad de prevenir esta dificultad para el desarrollo en América, ya que los miembros de la organización de los Estados Americanos reconocen la magnitud del problema y la importancia que hay por combatir este problema y generar políticas que tengan un impacto positivo en la conciencia de la población, como resultado suscriben

un convenio en el cual acuerdan medidas de prevención y de acción contra la corrupción, México suscribió el tratado y fue ratificado por el Senado el 27 de mayo de 1997.

Destacan de este convenio las medidas de prevención, el reconocimiento de soborno realizado por empresas trasnacionales, la facilidad de la extradición, el acotamiento al secreto bancario, así como la asistencia y cooperación entre los países miembro de la organización de los Estados Americanos.

Los Estados miembro de las Naciones Unidas, preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia. Preocupados por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados y tomando como antecedente los instrumentos multilaterales encaminados a prevenir y combatir la corrupción, incluidos, entre otros la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996, el Convenio de Derecho Penal sobre la corrupción, entre otros.

El 31 de octubre de 2003 se celebra el Convenio de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Convenio suscrito por México y ratificado por el Senado el 29 de abril de 2004, dicho Convenio fortalece las políticas internacionales contra el combate a la corrupción, este consta de 71 artículos destaca del Convenio Interamericano por abordar la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión y los asuntos públicos, la recuperación de activos, además de incrementar el apoyo y la cooperación internacional para lidiar contra la corrupción.

### CAPÍTULO 3

## MEDIDAS EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

### 3.1 PLANES Y MEDIDAS ACTUALES EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN

De la necesidad de dar una pronta respuesta al problema surge por iniciativa de los partidos políticos el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual pretende combatir el problema, creando nuevas disposiciones legales y reformando la misma constitución federal, a continuación, se hará mención de las modificaciones de mayor de impacto:

- I. Se reforma el Título cuarto de la Constitución adicionando diversos preceptos; al artículo 108 de la carta magna se le adiciona un último párrafo que a la letra establece:

*“Artículo 108...Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.”*

La declaración patrimonial es sin duda una de las mejores formas de controlar la corrupción, no obstante, hay que esperar a ver la implementación de la plataforma digital nacional, donde se concentrara la información digitalizada de todos los servidores públicos, tanto su declaración patrimonial así como sus faltas administrativas.

- II. Se reforma el artículo 109, el cual señala las bases para sancionar las responsabilidades en las que incurran los servidores públicos y en su caso los particulares, además señala la creación de órganos federales de control interno para llevar un control de ingresos, egresos, custodia y manejo de los recursos públicos, dicho órgano de control se encargara de las faltas no graves, aquellas faltas administrativas que se consideren graves serán resueltas por la Auditoria Superior de Justicia, se faculta a

cualquier ciudadano para denunciar actos de corrupción frente a la Cámara de Diputados siempre y cuando presente los elementos de prueba, los entes públicos y municipales también deberán contar con órganos de control. Se faculta al Tribunal de Justicia Administrativa para que sancione a los particulares que intervengan en faltas administrativas, desde sanciones económicas, inhabilitación para participar en cualquier negocio público y el resarcimiento de daños ante hacienda pública o bien la entidad local o municipal que resulte perjudicada, además si se tratare de personas morales las sanciones antes mencionadas serian aplicables adicionando la disolución, la suspensión de actividades o bien la intervención dependiendo la gravedad de la falta.

Cabe destacar que el artículo menciona que se seguirán los procedimientos autónomamente pero que no se podrán repetir las sanciones de la misma naturaleza, dichos procedimientos pueden ser el administrativo o bien la vía penal. Adicionalmente la sanción económica ahora será proporcional al beneficio obtenido, antes de la reforma la sanción no podía exceder en tres tantos el sueldo del servidor o funcionario.

- III. Se reforma el artículo 113 el cual establece la creación del Sistema Nacional anticorrupción que a la letra lo define como:

*“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” ...*

Además de la creación del sistema se establece el comité coordinador del mismo que será compuesto por diversas autoridades incluyendo la participación del presidente del organismo garante y el comité de participación ciudadana y se le asignan funciones para establecer medidas contra la corrupción, sin embargo el artículo es claro al establecer que dicho comité solo podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las

autoridades, en otras palabras no establece sanción alguna en caso de que algún organismo público no llevare a cabo las recomendaciones.

Nace la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene entre algunos objetivos; establecer mecanismos de coordinación entre diversos órganos para combatir la corrupción, establecer las bases para la emisión de políticas públicas para la fiscalización y control de recursos públicos, así como las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción.

- IV. Se adiciona el artículo 114 de manera tal que se incremente el tiempo para la prescripción de responsabilidades administrativas, para que en actos u omisiones graves el plazo de la prescripción no sea menor a 7 años.
- V. Se reforma el párrafo segundo del artículo 22 de la constitución federal, para que el decomiso sea aplicable al enriquecimiento ilícito en el caso de bienes muebles y en el caso de bienes inmuebles se procedería a la extinción de dominio.
- VI. Se reforma el artículo 79 de la constitución federal, de forma que faculta a la Auditoria Superior de Justicia para que realice un proceso de fiscalización sobre todos los recursos federales y derivado de sus investigaciones promueva las responsabilidades administrativas ante el Tribunal de Justicia Administrativa y la fiscalía especializada en combate a la corrupción.
- VII. Se modifican diversos artículos para que los nuevos cambios tengan lugar en el sistema jurídico y cuenten con la partida presupuestal para realizar las diversas modificaciones.

Se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para asignar y dar estructura a la sala especial que conocerá del procedimiento de faltas administrativas graves.

Se reforma la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para darle cabida al nuevo Fiscal especializado en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción y se reforma la Ley Orgánica de la administración Pública Federal para integrar los órganos internos de control.

- VIII. Se reforma y adiciona el Título Décimo y Décimo Primero del Código Penal Federal, para adaptarse a las nuevas disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.

Anteriormente se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, el cual junto con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información fortalecen el sistema para combatir la corrupción al establecer que toda información en posesión de cualquier autoridad o bien persona física o moral que maneje recursos públicos o bien actos de autoridad estén disponibles para toda persona que sin demostrar el interés pueda acceder a dicha información.

### **3.2 LA INSUFICIENCIA DE LOS PLANES Y MEDIDAS ACTUALES**

Las reformas recientes parecen abarcar puntos esenciales contra la prevención de la corrupción, los cambios realizados obedecen a ciertos criterios previamente pactados en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción<sup>33</sup>, no obstante, estos cambios por si solos puede que resulten insuficientes para combatir el problema, debido a que no se adoptan medidas complementarias, por ejemplo, no se establecen medidas de protección para aquel particular que denuncie actos de corrupción, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del 2013, el 77% de la población considera como muy frecuentes las prácticas de corrupción entre Senadores y Diputados, siendo una cifra tan elevada que certeza puede tener el gobernado de que se persigan y se castiguen los actos denunciados ante la misma Cámara de Diputados.

Se plantea la creación de órganos internos de control para todas las entidades públicas y municipales quienes se encargaran de la investigación y sanción de las faltas no graves que pueda cometer su personal, conforme la encuesta anterior el 75.6% de la población percibe como muy frecuente la corrupción en el gobierno federal, nuevamente no se da certeza al gobernado que dichos órganos

---

<sup>33</sup> Véase del artículo 5 al 8 de la Convención de las Naciones Unidas en Contra de la Corrupción.

de control cumplan con tal función pues parece que no se han dado cuenta que hay un problema subyacente de confianza, la corrupción ha manchado la imagen de las instituciones públicas, por lo cual las medidas deben contemplar tal desconfianza, parece poco lógico crear un órgano de control que investigue, digamos por ejemplo a las policías, creado por las mismas policías vigilado por el mismo titular, en un país donde la mayoría de delitos queda impune.

No se fomenta la participación ciudadana de manera directa, esto es, no se facilitan los medios para denunciar posibles actos de corrupción, alguien que ha sufrido una extorsión por parte de algún elemento de policía, difícilmente querrá presentarse a denunciar al oficial de Seguridad Pública en las mismas instalaciones donde labore y dejar sus datos.

Siguen faltando políticas públicas encaminadas a difundir medidas de prevención de la corrupción en todos los niveles educativos, es importante ir promoviendo en la cultura de la sociedad el daño que le ocasiona a una sociedad.

La declaración patrimonial no es una novedad del todo, *La Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos en su Título Cuarto*, ya contemplaba la forma en que debía rendirse dicha declaración, no obstante cabe mencionar que las sanciones por presentar una declaración falsa únicamente se basan en la inhabilitación de 3 meses a 3 años del servidor y en su caso por omitir algún bien, esta inhabilitación correspondería a un año, como se puede observar las penas son relativamente bajas, salvo que los bienes adquiridos excedan notoriamente los ingresos lícitos obtenidos durante su gestión, en este supuesto, se procederá previa investigación de la Secretaría de la Función Pública sobre la legal procedencia del patrimonio del investigado a la denuncia por vía penal por el delito de enriquecimiento ilícito.

Cabe destacar que la Secretaría de la Función Pública sustenta su existencia en un decreto del expresidente Felipe Calderón del año 2008, pero en el año 2012 la Secretaría es removida de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la posible intención de desaparecerla, sin embargo, derivado de los

escándalos públicos y la presión social nuevamente es integrada dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el mes de Julio del año en curso, ya que existía un abismo legal en el supuesto que alguien impugnare alguna resolución de dicha Secretaría.

El criterio para determinar la sanción acorde a la gravedad de las faltas administrativas, dependerá del monto del beneficio obtenido, nivel jerárquico, circunstancias socioeconómicas entre otras, no obstante, la facultad de determinar la gravedad será únicamente del órgano de control interno y debe agotarse el nuevo procedimiento de responsabilidades administrativas para que sea imputable una falta administrativa menor o en su caso grave para que esta sea llevada al Tribunal Federal de justicia Administrativa.

De tratarse de servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la constitución, no se realizó algún cambio, para sancionar a un funcionario de alto rango es necesario realizar un juicio político que será promovido por la Cámara de Diputados y resuelto por la Cámara de Senadores, este no podrá ser impugnado ante otra autoridad. Como se mencionó anteriormente para la mayoría de la población los integrantes del Congreso de la Unión son considerados como corruptos pese a esto ellos tienen la última palabra al respecto, en el supuesto, que quien cometa la falta fuere el Secretario de Gobernación, aunado a que la mayoría de representantes en ambas cámaras pudieren pertenecer al mismo partido político, no existe ningún mecanismo que asegure la imparcialidad total del proceso, inclusive pueden actuar con total impunidad, debido a que se carece de un contrapeso.

Respecto al Presidente de la República, este no puede ser llevado a juicio político por alguna responsabilidad administrativa, sólo puede ser acusado por la comisión de algún delito ante la Cámara de Senadores quienes fungirán como autoridad judicial y nuevamente se repite el problema referido anteriormente.

Se pueden adoptar todas las medidas reconocidas internacionalmente contra la corrupción, sin embargo, mientras no exista una forma de garantizar la total

imparcialidad durante un procedimiento para fincar responsabilidades tratándose de Funcionarios de alto rango o inclusive el Presidente, no existirá un bloqueo total y definitivo contra la impunidad.

### **3.3 NECESIDAD DE ESTABLECER OTRAS MEDIDAS PARA FORTALECER EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

La administración pública federal como previamente se analizó, es muy amplia por lo que deben existir medidas que fortalezcan el combate a la corrupción enfocadas en el elemento humano que la integra, filtrar el ingreso y estadía a cargos públicos o bien a cualquier empleado que tenga recursos públicos a su disposición, la Convención de las Naciones Unidas en Contra de la Corrupción en su artículo séptimo, menciona que cuando un Estado parte de conformidad con su ordenamiento jurídico, adoptará sistemas relativos a la contratación de los empleados y funcionarios públicos, ya sea incluyendo procedimientos de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren esencialmente vulnerables a la corrupción y promoverán programas de formación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto y honorable.

Atendiendo a esas medidas, el acceso a la administración pública debe reestructurarse, los procedimientos adecuados de selección deben incluir controles de confianza y a su vez el no acreditar tales controles de confianza debería ser causal de suspensión e inhabilitación.

Actualmente se aplican controles de confianza para el ingreso a las policías e incluso está regulado por algunas las legislaturas locales, véase la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, no obstante, estos controles de confianza deben ser extensivos a toda la administración pública y sus contenidos deben ser públicos sin necesidad que un particular los requiera, similar al portal donde los servidores públicos declaran su patrimonio.

Existe el servicio profesional de carrera de la administración pública, no obstante como se puede apreciar en el portal del empleo cuya dirección es <http://www.trabajaen.gob.mx>, las vacantes disponibles están limitadas a puestos de confianza, así que aunque un participante califique con la mejor puntuación y acredite todos los módulos, el acceso así como la estadía en el cargo público dependerá y estará sujeta al superior inmediato facultado, cuando lo que debería de concursarse son las plazas y éstas ser otorgadas a quien muestre mayores aptitudes en base a sus resultados.

Se deben iniciar políticas públicas, similares a los cambios en la reforma educativa para retomar el control de las plazas públicas de los sindicatos de gobierno, o al menos ejercer un mayor control sobre ellas, para que el personal cumpla con la vocación del servicio público, así mismo se encuentre calificado para sus labores y tenga el perfil ético que la ley establece.

Se debe garantizar la seguridad del denunciante de posibles actos de corrupción así como de las víctimas de las extorsiones por parte de autoridad, a su vez adoptar medidas que favorezcan la denuncia pública, por ejemplo que las investigaciones que se desarrollen para fincar responsabilidades sean de carácter públicas y no se les dé el carácter de confidenciales mientras se realiza la propia investigación, así como asegurar la reparación del daño, en los casos que se configure el abuso de poder por medio de la extorsión, se debe cuidar la identidad del denunciante para evitar posibles represalias.

En el mismo orden de ideas se debe crear una defensoría pública que oriente a los denunciantes para aquellas responsabilidades no graves, ya que en el caso de las responsabilidades graves se encargará la Fiscalía especializada en corrupción.

Las recomendaciones que emita el Comité Coordinador, así como las recomendaciones del órgano garante y de los organismos autónomos deben ir acompañadas de una sanción en caso de no cumplir con ellas. La sanción debe ir más allá de lo económico hasta la suspensión del titular o funcionario de dicha

dependencia que no cumpliera con las recomendaciones, actualmente la ley solo exige un informe motivando y justificando la causa por la cual no sigue la recomendación de los organismos autónomos, entiéndase la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con respecto a la educación debe lanzarse una campaña de prevención contra la corrupción en los planteles educativos del país, con la finalidad ir cambiando la percepción de que la corrupción sea algo normal e inclusive parte ya de la vida moderna.

### **3.4 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 7 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

De las medidas anteriormente vistas y con motivo de esta investigación, se toman en cuenta aquellas que pudieren prevenir y fortalecer las medidas actuales de corrupción, para que estas tengan una posible implementación en la legislación. Las medidas a considerar tienden a seguir con las medidas adoptadas internacionalmente, configurando éstas de acuerdo a la sociedad y las necesidades de la misma.

La Administración Pública Federal debe implementar los procesos de selección del personal y permanencia más allá de los puestos que se concursan a través del Servicio Profesional de Carrera, asignando como obligación de los servidores públicos federales la realización de controles de confianza, por lo cual la primera modificación a la Ley quedaría:

***Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices: ...***

***VIII.- Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido por medio de pruebas de evaluación de control de confianza cuyos resultados serán públicos y revisados por la Secretaría, quienes no***

***presenten la evaluación serán sancionados conforme el artículo 75, Fracción I, II y VI aquellos que no aprueben las pruebas, tendrán oportunidad de volver a presentar las pruebas una vez más, en caso de no aprobar nuevamente, se sancionara conforme la fracción III.***

***Los Servidores Públicos tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general: ...***

Esta reforma no solo contiene una obligación sino contempla las penas que deberían ser consideradas para fortalecer el sistema, siguiendo lo establecido por la fracción III del artículo 76, las sanciones por no presentar las pruebas deben ser progresivas aumentando en razón de la reincidencia y en el supuesto de no aprobar por segunda ocasión, la sanción debe ser la destitución del cargo, la Administración Pública Federal no puede tener personal poco confiable, pues no poder aprobar los controles de confianza va contra los principios constitucionales que todo servidor público debe observar.

### **3.5 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 33 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

La siguiente modificación refuerza las medidas de prevención consideradas en materia de rendición de cuentas, consistiendo en reformar el penúltimo párrafo del artículo 33 en razón de incrementar la sanción en caso de omitir algún bien deliberadamente en la declaración de situación patrimonial quedando:

***Artículo 33.-La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: ...***

***(Penúltimo párrafo). Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción III de este artículo, se inhabilitara al infractor de 1 a 3 años.***

Incrementando el periodo de inhabilitación se pretende desincentivar al servidor público de omitir algún bien dentro de su declaración de situación

patrimonial, además a mayor penalidad mayor atención se consigue por parte del sujeto obligado.

### **3.6 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 9 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Con motivo de proteger a quien denuncie una falta administrativa, tratándose de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, se reformaría el párrafo tercero del siguiente dispositivo:

***Artículo 9.-Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, si así lo solicitan. Dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena...***

***(Párrafo tercero). La identidad del denunciante podrá mantenerse en secreto, si este así lo manifiesta, durante la duración del procedimiento, se tomaran las medidas necesarias para la protección de sus datos.***

La modificación de este párrafo presupone una medida para motivar a la población a que denuncie posibles actos de corrupción cuando se trate de los servidores públicos de mayor rango.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. -La corrupción es uno de los principales problemas que puede enfrentar un país, especialmente aquellos en vías de desarrollo, tal es el caso de México, un país con una democracia relativamente joven, una clase política con complejos de nobleza y una sociedad que demuestra hartazgo con sus instituciones, independientemente de las repercusiones económicas que le cuesta la corrupción al país, el daño más notorio es aquel que se genera en la voluntad de su pueblo, ya que este no denuncia los actos de corrupción por temor a las represalias o bien porque la mayoría de actos queda impune, inclusive se corre el riesgo que la corrupción se convierta en una práctica socialmente aceptada.

SEGUNDA. - Los actuales índices de percepción de corrupción muestran una proliferación de estos actos a través de diversas instituciones de la administración pública, inclusive ya no es un problema único del Poder Ejecutivo, sino que también lo es del Poder Judicial y Legislativo, lo cual expone una de las constantes en los actos de corrupción, esto es, los servidores públicos en general, por lo cual las medidas tendientes a combatir el problema deben atender a recuperar la confianza en las instituciones públicas sancionando a los servidores públicos que resulten responsables, el problema en cuestión, es que la autoridad responsable de resolver las responsabilidades administrativas determinadas como no graves, será un órgano interno de control creada por la misma institución, bajo la dirección del mismo titular lo cual es un poco más de lo mismo.

TERCERA. -Los cambios recientes e inclusive los planes a futuro sobre las formas de combatir la corrupción por parte de los políticos, se basan en algunas determinaciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, al no incorporarse en su mayoría las disposiciones acordadas el resultado no será el deseado, sin embargo, en la política lo que importa es vender la idea de que las cosas han cambiado.

CUARTA. -Atendiendo a los principales problemas de fondo de la corrupción, a la falta de confianza y a la realidad social, una de las mejores medidas de prevención es controlar y limitar el acceso a la administración pública de los servidores públicos, realizando exámenes de conocimientos y aptitudes, principalmente evaluaciones de control de confianza, aunque algunas dependencias federales y locales ya realicen estas pruebas a elementos de seguridad pública, estos controles deberían ser incorporados dentro de las obligaciones de todos los servidores públicos, conforme el perfil requerido de los servidores públicos, además de que también así se cumpliría con otra disposición establecida en la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción. Las pruebas de evaluación de control de confianza deben ir acompañadas de una sanción, que comprenda desde la destitución en caso no presentarla hasta la inhabilitación del servidor público que no apruebe.

QUINTA. – Se debe fomentar la participación ciudadana para denunciar posibles actos de corrupción, razón por la cual se debe proteger al denunciante en todo momento, esto se lograría facilitando el procedimiento para realizar una denuncia ante la Cámara de Diputados, tratándose de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la identidad de aquel que denuncie debe mantenerse en secreto.

SEXTA. – Se deben incrementar las sanciones establecidas para aquellos servidores públicos que realicen una declaración falsa respecto a su situación patrimonial o bien omitan deliberadamente bienes en su declaración. Estas medidas tienen por objeto fortalecer la administración pública federal y complementar los planes y medidas actuales.

## FUENTES CONSULTADAS

### DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, 3ª. ed., México, Porrúa, 1979

CARBONELL Miguel y Vázquez Rodolfo, Poder derecho y corrupción, México, edit. Siglo Veintiuno editores, S.A. de C.V, 2003

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge y Herrera García José Alfonso, Teoría y Praxis de la Contratación Administrativa, México, Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho administrativo y administración pública, 2ª. Ed., México, Porrúa, 2008

FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 36ª. ed., México, Porrúa, 1997

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Uribe Vargas, Erika, Derechos de los Servidores públicos, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, México, 2002

GONZÁLEZ LLACA. Edmundo, La Corrupción, patología colectiva. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005

LÓPEZ OLIVERA, Miguel Alejandro, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los servidores Públicos, ED. Porrúa, México, 1999

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de derecho administrativo, 5ª edición, México, Porrúa, 1988

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, T.I, 6ª. ed., México, Porrúa, 1974

-----, Derecho Administrativo, T.I, 15ª. ed., México, Porrúa, 1997

## **METODOLÓGICA**

GRANADOS ATLACO, Miguel Ángel y Romo Michaud, Javier, Metodología Jurídica: antología, 2ª, ed, Facultad de Derecho, División de Universidad Abierta, UNAM, 1999

WITKER, Jorge y Larios, Rogelio, Metodología jurídica, México, Mc Graw-Hill, 1997

## **LEGISLACIÓN**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS,

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

CÓDIGO PENAL FEDERAL

CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO FEDERAL

LEY DE CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS

## **JURISPRUDENCIALES**

Tesis 282846. Semanario Judicial de la Federación. Pleno. Quinta Época Tomo XIX, Pág. 1038

## HEMEROGRÁFICAS

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Año II, Núm. 5, diciembre de 2010

## ECONOGRÁFICAS

Diccionario de la Lengua Española disponible en: <http://dle.rae.es>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario tomo A.13ª. ed., México, 1999

## MESOGRÁFICAS

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, Estantería de libros, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art2.pdf> contenido actual

Diccionario Etimológico De [chile.net](http://chile.net), Etimologías, <http://etimologias.dechile.net/?corrupcio.n>, Pagina visitada el 17/11/2015 a las 17:55

CONEVAL, Dirección de información y Comunicación Social, [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf), página visitada el 18/11/15 a las 13:21.

Cámara de Diputados, Subdirección de análisis económico, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-26-14.pdf> página visitada 18/11/2015 a las 14:20

Contraloría de la ciudad de México, Marco jurídico, <http://cgsservicios.df.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/njsp.php>, visitada el 07/03/16 a las 23:58

## OTRAS FUENTES

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013