



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

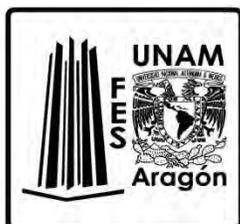
TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA: KARLA IVONNE GONZÁLEZ BERGUEZ

TEMA DEL TRABAJO:

**INCLUSIÓN DE UN ÓRGANO ESPECIALIZADO EN LA CONSEJERÍA
JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL, DENOMINADO “COMITÉ DE
REGULACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA E ÍNDICE DE
CORRUPCIÓN”**

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

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 2018



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

A mi familia. Por siempre recordarme quien soy, por cada palabra de orgullo que compartieron y todos sus consejos en este maravilloso camino.

*A mis padres. Gracias mami por estar en todo momento conmigo, incluso en cada desvelo; por tu gran labor y paciencia para ser el sostén de esta hermosa familia, pero sobre todo por ser el mejor ejemplo de lucha y perseverancia.
Gracias papá por tus palabras y la confianza que depositas en mí.*

A mis hermanas. Ale y Lupita por ser las mejores hermanas, por cada recuerdo que nos ha hecho crecer, por impulsarme cada día a dar el siguiente paso, porque son mi mejor cómplice de vida, las amo.

Pao. Gracias por enseñarme que los momentos más felices están hechos de las cosas más sencillas, gracias por llegar a nuestras vidas a fortalecer aun más nuestro vínculo.

Nelly. Gracias por ser mi persona favorita, por todos los desvelos compartidos, las opiniones y discusiones, por tus sabias palabras y consejos. Te quiero demasiado y admiro tu enorme paciencia.

Sam. Muchas gracias amiga por apoyarme en tantas locuras, por los escapes de estrés, tus consejos, cada caminata y recordarme que no todo es un drama, sino todo lo contrario, tú chispa siempre me impulsa.

A mis asesoras. Mtra. Rosa María Valencia Granados, Mtra. Erika Ivonne Parra Rodríguez y Lic. Jacqueline Sandra Roldán Orozco. Por su amplio conocimiento de esta bella profesión, por ser ejemplo de crecimiento y esfuerzo y por impulsar a cada una de las personas que tenemos el placer de conocerlas de ser los mejores profesionistas.

A mi amada Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la casa de estudios que todos los días me vio crecer y dar lo mejor como ser humano y profesionista; mi Facultad de Estudios Superiores Aragón. A todos y cada uno de los profesores que compartieron sus ideas y consejos, que sobre todo me motivaron a explotar todo lo que me brinda la Universidad.

*“...En ocasiones he soñado cosas que no he olvidado nunca y que han cambiado mi modo de pensar. Han pasado por mi alma y le han dado un color nuevo, como cuando al agua se le agrega vino.”-
Cumbres Borrascosas*

INCLUSIÓN DE UN ÓRGANO ESPECIALIZADO EN LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL, DENOMINADO “COMITÉ DE REGULACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA E ÍNDICE DE CORRUPCIÓN”

ÍNDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	III

CAPÍTULO 1

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

1.1 CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL.....	2
1.2 DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL.....	6
1.3 PODER EJECUTIVO FEDERAL.....	9
1.3.1 Los secretarios de estado.....	18
1.3.2 Consejería Jurídica del ejecutivo federal.....	21

CAPÍTULO 2

NATURALEZA DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

2.1 LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	23
2.2 ATRIBUCIONES DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	25
2.2.1 Anteproyectos estimados por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.....	28
2.2.2 Coordinación de programas de normatividad jurídica de la administración pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	29

CAPÍTULO 3

INCLUSIÓN DE UN ÓRGANO ESPECIALIZADO EN LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL, DENOMINADO “COMITÉ DE REGULACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA E ÍNDICE DE CORRUPCIÓN”

3.1 AUMENTO DEL ÍNDICE DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO, COMO PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA AUSENCIA DE TRANSPARENCIA EN EL SEXENIO ACTUAL.....	36
3.2 CONSECUENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA AUSENCIA DE TRANSPARENCIA Y EL AUMENTO AL ÍNDICE DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO EN EL AÑO 2017.....	42
3.3 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	52
3.3.1 Estructura del Comité colegiado de Regulación en Materia de Transparencia e Índice de Corrupción.....	54
3.3.1 Beneficios de la reforma a nivel nacional y a nivel internacional.....	57
CONCLUSIONES.....	59
FUENTE CONSULTADAS.....	62

INTRODUCCIÓN

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es un órgano primordial para el funcionamiento de la Administración Pública Federal, que tiene como objetivo servir de apoyo al Presidente de la República, manteniendo el apego a la legalidad, transparencia y la modernidad jurídica.

Siendo que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es un eje primordial para cumplimentar los fines del Plan Nacional de Desarrollo y evidentemente tiene a su cargo promover los cambios legislativos del país, mantener la legalidad y transparencia para los gobernados, debe tener como principal objetivo combatir el índice de corrupción, entre otros conflictos que empobrecen a la sociedad. Tal actividad puede materializarse una vez fijados los mecanismos de participación ciudadana que culminarían en la disminución de los problemas sociales.

El presente trabajo busca consolidar un órgano colegiado dentro de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como una instancia que garantice el trabajo eficiente, y la veracidad desde el análisis de las leyes o modificaciones propuestas a ellas. Así como demostrar que este órgano concentra la problemática social y sobre todo ofrece soluciones viables para aminorar las consecuencias negativas.

Por otra parte, esta propuesta permite que los mecanismos de participación ciudadana sean incluidos directamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal aportando varios beneficios, como ideas innovadoras que pretendan cumplimentar una acción conjunta entre gobierno y gobernados, sobre todo al ser un órgano de importante trascendencia para el Plan Nacional de Desarrollo que trabaja a un costado del Presidente de la República, y cuando el concentra todas aquellas iniciativas de ley propuestas, así como por ser un órgano encargado de trabajar en conjunto con las demás secretarías.

La presente investigación tuvo a bien utilizar los siguientes métodos: método inductivo; a través de las distintas pruebas realizadas a nivel nacional e internacional puede apreciarse que México se encuentra dentro de los

estándares inferiores de evaluación al hablar de corrupción, lo que ocasiona un problema al país tanto en su interior como en conflictos a nivel internacional, el método sintético; que propone la conformación de un órgano con una serie de características resumidas y abundar en cada una de ellas solo haría extensivo el trabajo de investigación, el método analógico; a partir de dos perspectivas, la figura de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la intervención de un Órgano de Participación Ciudadana y por último el método jurídico; previo a la propuesta ofrecida, con apoyo de las estadísticas existentes y el análisis del reglamento interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal pudo examinarse la viabilidad de la creación jurídica de dicho órgano para así exponer una breve estructura.

CAPÍTULO 1

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

México es una República representativa, popular, democrática, federal, que está compuesta por estados libres y soberanos en su organización interna pero unida en una federación.

Las voluntades individuales son reunidas y organizadas en una acción conjunta para regular la vida política de la sociedad, en instituciones que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales. Las formas tanto políticas como administrativas, son sistemas encaminados a la estructura de la función jurídica.

Ante los conflictos entre los estados modernos y sus facultades, y el reconocimiento de los atributos y valores del hombre, la justicia debe mantener un equilibrio entre la autoridad, el individuo, la libertad, la igualdad y la seguridad. “Ningún fin puede quedar al capricho o arbitrio de la autoridad política, sino que se va acuñando a través de la historia de un pueblo”.¹

El Derecho Administrativo es una rama de la ciencia del Derecho que estudia los principios y normas relativas a la administración pública, siendo este un órgano que comprende la estructura de la actividad administrativa, manteniendo el equilibrio de poderes y al mismo tiempo la independencia, creando reglamentos para la ejecución de la ley. Funciona a través del poder ejecutivo, sin embargo, realiza un trabajo conjunto con el poder judicial y legislativo, por lo tanto, de aquí emana la gran importancia de encaminar el actuar del Estado persiguiendo la justicia entre otros fines fundamentales.

De acuerdo a la definición que brinda la Real Academia de la Lengua Española, administración es toda oficina dedicada a la gestión de ciertas

¹ BRUNNER Emil, La justicia, “Doctrina de las leyes fundamentales del orden social”, Centro de Estudios Filosóficos-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1961, pág. 18. [En línea]. Disponible: <https://archivos.juridicas.unam.mx › 5.pdf>, 23 de Mayo de 2018, 11:53 PM.

actividades que tienen intervención del Estado. De igual manera señala que es una entidad inferior, es decir, encontramos una jerarquización de los organismos que intervienen en la forma de gobierno. Desde ese punto de vista, es fácil concluir que no interesa conocer quién es el comisionado que realiza tal actividad, ya que dicho cargo puede efectuarse por cualquiera de los poderes en que es subdividido el estado de derecho en México.

Lo cierto es que toda organización en su acepción general, tiene como fin mantener una coordinación entre los sujetos que intervienen, para concluir en un fin común. Derivado del criterio subjetivo, la administración pública es el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro de la esfera del poder ejecutivo, lo que de inmediato deja de fuera tanto al poder legislativo como judicial.

1.1 CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

Centralizar es una palabra que proviene del latín *centrum*, que deriva del griego *kentron*, que es traducido como “agujón”, en conjunto expresa ser el centro de la circunferencia, lo que es “reunir o agrupar elementos en un centro común”.² Es necesario hacer una evidente distinción entre centralización administrativa y desconcentración administrativa; en la desconcentración administrativa los órganos inferiores o periféricos carecen de decisión.

El requisito indispensable para lograr una correcta administración pública es enfocarse en el control permanente, con el riesgo de que los servidores públicos encargados de vigilar y efectuar esta tarea persigan un fin particular y no el bien común. Otro riesgo latente es la corrupción de los servidores públicos, la solución a este fin desafortunado es a través de la fiscalización o control del servicio público a cargo del Estado. Para lograr esta organización entre las actividades y los medios Manuel María Díez señala “...significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para

² Diccionario de la Real Academia Española. [En línea]. Disponible: <http://dle.rae.es/?w=centralizar>. 17 de Agosto de 2018, 12:30 PM.

asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo...”³

Aunque el poder ejecutivo es el eje central, no quiere decir que el cúmulo de actividades sean concentradas en un solo individuo, el Estado tiene su propia organización dividida en tres poderes, delimitando el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía, con una distribución de las responsabilidades que tiene frente a terceros. Es así como surgen las diversas formas de estructuración que son determinadas mediante consideraciones políticas y técnicas que tradicionalmente son divididas en centralización, desconcentración y descentralización.

La centralización administrativa es una coordinación de los órganos que la componen, es el órgano central en donde encuentra enlazados los demás órganos con su diversidad de funciones, bajo su dirección, manteniendo el orden y la dirección de quienes fungen como órganos subordinados. Este orden jurídico implica que todas las normas que nazcan de este centro tengan el mismo efecto de validez, es decir que sean aplicables en todo el territorio sobre el cuál recaigan. Al contrario, la descentralización administrativa; en ella el ámbito de validez surge en diversas esferas espaciales y solo tendrá aplicación válida en determinado territorio (ámbito local).

Como tuvo a bien señalar Hans Kelsen “...Todas las normas generales, las constitucionales, y aún las leyes generales son centrales, en tanto que las normas individuales (judiciales y administrativas) tienen un carácter descentralizado o local, su esfera de validez está restringida a ciertas partes del territorio total...”⁴

³ MARÍA DIEZ, Manuel, *et al.*, Manual de derecho administrativo, Tomo I, cuarta edición, Plus ultra, Argentina, 1985, pág. 119.

⁴ KELSEN, Hans, Teoría pura del derecho. Traducido por Knight Berkeley, CA: Prensa de la Universidad de California, 1934, pág. 474.

Características de la centralización administrativa

Debe recordarse que esta forma de organización mantiene un orden jerárquico, es decir que existe una relación entre los órganos y sus funciones. Actúan todos los órganos y son regidos por su máxima autoridad, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, acorde a las características que señala Jorge Fernández Ruiz que son las siguientes:⁵

- Poder de nombramiento

Facultad atribuida al órgano superior, que también puede ser ejercida por un órgano inferior, siempre y cuando esta función sea delegada por el órgano superior, consta de ciertos requisitos que son expresados en la ley.

Es una forma discrecional para nombrar a los colaboradores del órgano superior. Vgr. En México es el Presidente de la República quien posee la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada.

Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

“... II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión...”

- Poder de remoción

Esta característica reviste al poder de nombramiento, el Presidente de la República puede cesar a sus colaboradores, en el entendido de que esta condición será actualizada con el estricto apego a lo determinado por las leyes, expresamente lo señala el artículo 85 fracción segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Poder de mando

El superior jerárquico tiene el deber de dirigir e impulsar la actividad de los órganos subordinados, mediante instrucciones de carácter verbal o escrita. Por lo tanto, el órgano subordinado tiene la obligación de acatar dichas instrucciones y hacerlas cumplir.

⁵ Vid. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2014, pág. 283.

- Poder de decisión

Para emitir un acto administrativo el superior jerárquico posee libre decisión de las alternativas encaminadas a dirimir cualquier conflicto, misma solución que deberá ser puesta en práctica por él órgano inferior.

Al respecto señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: “El poder de decisión es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de revolución.”⁶

Es una función primordial, aunque es la principal función del Derecho Administrativo; mantener un orden jerárquico y depositar en diversos órganos autoridad basta y suficiente para actuar.

- Poder de vigilancia

Dicho poder es llevado a cabo por medio de auditorías u otras formas, que son ordenadas por el órgano superior, lo que permite detectar cuando incumplen con las obligaciones señaladas en la ley y en su momento oportuno, determinar el grado de responsabilidad administrativa, civil o penal. En forma enunciativa más no limitativa, estas inspecciones podrán llevarse a cabo por visitas, investigaciones, supervisiones, auditorías contables, operacionales o administrativas, informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables.

- Poder disciplinario

La responsabilidad de un correcto manejo, apegado a las normas jurídicas de la función pública, trae como consecuencia la participación de personas que están a cargo de la realización material de dicha función, pero esta función es confirmada cuando no basta verificar que los órganos inferiores cumplan con sus obligaciones, el órgano superior tiene la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados, teniéndose la certeza de haber omitido o actuado indebidamente en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos. Las sanciones a las que puede hacerse acreedor aquel órgano que incumple debidamente sus funciones, van de la amonestación privada o pública a la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pasando por la suspensión temporal, la destitución del empleo y la sanción económica.

- Poder de revisión

Facultad que guarda íntima relación con el poder de vigilancia. Donde el titular del órgano superior revisa la actuación del órgano

⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de derecho administrativo, Limusa, México, 1991, pág. 134.

inferior, de considerarlo pertinente el primero de ellos podrá suspender, anular o confirmar sus actos o resoluciones, no por ello invade la esfera de responsabilidades del órgano superior, únicamente funge como observador y en caso de incumplir con alguna disposición ilegal, esta actuación podrá modificarse, formando un trabajo en conjunto.

- Poder para resolver conflictos de competencia

Es lógico que al intervenir varios órganos en un mismo plano y con objetivos análogos de contribuir ofreciendo resultados para la solución de conflictos en la administración pública, susciten diversos conflictos de competencia, es por ello que el titular del órgano administrativo, es dotado de poder para la resolución, precisa cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado y evitar caos y confusión al resolver una problemática común. Es por ello que señala el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los lineamientos en caso de confusión:

“Artículo 24. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo”.

Cada uno de los poderes antes señalados, origina que la función administrativa centralizada cumpla con los objetivos determinados por la ley y que a su vez su amplio poder este de cierta forma limitado por una serie de responsabilidades, en este caso denominado poder.

1.2 DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

Coincido con los autores Andrés Serra Rojas y Agustín Gordillo, en que para su estudio la función administrativa sea dividida en tres; organización administrativa centralizada, desconcentrada y organización administrativa paraestatal.

La función administrativa es tan amplia tanto en su forma material como en su forma orgánica, que impera la necesidad de apoyarse de unidades administrativas, las cuales son separadas jurídicamente (es decir que actúan desconcentradas de la estructura administrativa), y a pesar de actuar con autonomía, continúan sujetas a la unidad central, de igual forma son vigiladas

para proceder conforme a la legislación, al tenor de responder directamente a la dependencia a la que pertenecen. Su objeto y justificante jurídica es otorgada mediante ley, reglamento o decreto expedido por el jefe del Ejecutivo.

La desconcentración administrativa otorga competencia a órganos subordinados, quienes forman parte de la misma organización, probablemente sea esa la razón de porqué en la vida práctica ha llegado a confundirse entre un organismo desconcentrado con uno descentralizado. A continuación, un cuadro que expone algunas diferencias entre un organismo desconcentrado y un organismo descentralizado.⁷

Organismos desconcentrados	Organismos descentralizados
Organismo subordinado por razones de mando a una dependencia de la administración pública.	La dependencia gubernamental que lo coordina ejerce funciones no de mando, sino de orientación, dirección, vigilancia y control.
Es susceptible de que le sea otorgada o no personalidad jurídica diferente a la de la dependencia administrativa que lo regule.	Órgano que goza de personalidad jurídica propia y, en consecuencia, tiene autonomía de gestión.
Es susceptible de tener o no su propio patrimonio.	Posee patrimonio propio.
Las facultades que posee son por lo general derivadas del Gobierno Federal.	Sus facultades devienen no del funcionario público que lo crea, sino de un ordenamiento jurídico.

⁷ Vid. MARTÍNEZ VERA, Rogelio, Fundamentos de Derecho Público, tercera edición, McGraw-Hill Interamericana, México, 2006, pág. 329.

Es de razonar las diferencias entre uno y otro, un organismo desconcentrado posee limitantes, todo el tiempo son dependientes de la dependencia administrativa que es la encargada de regularlo, mientras que un organismo descentralizado tiene como limitante lo que establezca el ordenamiento jurídico que lo crea.

La desconcentración administrativa surge como un medio para facilitar la agilidad de la actividad de determinados órganos de la administración. Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo superior, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central, así que dependen directamente del titular de la entidad central de cuya estructura forman parte.

Un organismo desconcentrado posee decisión limitadas y cierta autonomía financiera. Y aunque esta característica es otorgada por la ley, el organismo desconcentrado carece de capacidad jurídica. Al carecer de patrimonio propio, su presupuesto es determinado por él titular de la entidad de la que depende.

Su existencia jurídica está consagrada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“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.”

Por otro lado, existen organismos regionalizados que no es lo mismo que los organismos desconcentrados. Los organismos regionalizados son entes creados para facilitar el acceso y funciones a los gobernados, pero no es un órgano diverso al órgano central. Vgr. Las delegaciones de la Secretaría de Economía, delegaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, entre otros. Que existen prácticamente en cada región de las diversas entidades federativas

y cumplen con la función principal; formar una colaboración para mantener la función de la administración pública federal sin invadir la función de la desconcentración administrativa.

La descentralización administrativa a diferencia de las dos figuras señaladas anteriormente, es una institución perteneciente al Derecho Público, en virtud de la cual crea entes que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, que realizan determinadas actividades independientemente del órgano central, pero aún vigilados por él órgano central. Vgr. Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros.

1.2 PODER EJECUTIVO FEDERAL

A través de la historia política no solo en México, sino en el mundo, ha mostrado que el poder es una de las más grandes ambiciones del ser humano, forma una capacidad que tiene un individuo para hacer o tomar determinadas decisiones que afectan a una masa. Jorge Fernández Ruiz tuvo a bien señalar que "...implica la capacidad de imponer la propia voluntad para que otro las haga, basada en la posibilidad que tenga de aplicar efectos benéficos o perjudiciales a la conducta de los demás, es decir, de penar o recompensar el comportamiento ajeno..."⁸

Al ser solo una persona la encargada de tomar las decisiones, ocasiona un grave conflicto de origen, difícilmente podrá coincidir con el pensamiento de la mayor parte de la sociedad, que generará una serie de consecuencias o beneficios, según el ámbito desde donde sea observado.

En diversos países del mundo, con distinta forma de gobierno puede apreciarse un llamado "Gabinete en la sombra", que es conformado por un grupo de personas de confianza del líder, que no forma parte del gabinete oficial, quienes realizan actividades de crítica hacia la actuación del gobierno reconocido.

⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Poder ejecutivo, editorial Porrúa, México, 2008, pág. 124.

Algunos países donde ha sido materializada esta figura son:

- Reino Unido

Aparte del ministerio del gobierno oficial, “los británicos cuentan con un gabinete en la sombra”. Formado por la Leal Oposición de su Majestad, este compone un grupo de parlamentarios elegidos como portavoces de la oposición. El grupo forma un gabinete alternativo al gobierno, bajo la dirección del líder de la oposición”.⁹

En este caso no solo observa un grupo de crítica, sino un grupo que busca acceder al poder, un gobierno de espera, probablemente de allí surge la denominación como “sombra”, es conocido, pero aún no es avalado por la elección popular.

- Argentina

En el caso de Argentina, la figura del “gabinete en la sombra o paralelo” fue aplicada con el Partido Justicialista, como menciona la nota periodística siguiente:

“El Consejo Nacional del Partido Justicialista celebró tras la renovación de autoridades y conformó un "gabinete paralelo" que le marcará el paso al gobierno de Mauricio Macri, señalando errores y realizando propuestas alternativas de gestión, es conocido como una adaptación local del "*shadow cabinet*" (gabinete en las sombras), una modalidad utilizada por las principales fuerzas opositoras en el Reino Unido, Canadá y Nueva Zelanda.”¹⁰

La figura aplicada en Argentina tiene efectos fiscalizadores, aplicando una nueva conducción del poder, en contraposición con el caso anterior que busca atentar contra la gobernabilidad del Reino Unido. En Argentina tiene como principal función ofrecer propuestas alternativas.

⁹ CHAMY, Constanza Hola, “Qué es el "gabinete en la sombra y cómo fortalece a la oposición en Reino Unido”, BBC, Reino Unido”, 09 de mayo de 2015, Mundo, pág. 18.

¹⁰ BERTONE, Rosana, *et al.*, “El PJ armó un gabinete paralelo: todos los cargos, nombre por nombre”, Infobae, Argentina, 01 de Junio de 2016, pág. 23.

- México

Este apartado señalara dos casos en los cuales asemeja la figura denominada “gobierno o gabinete en la sombra”. Uno representado por Jesús Clouthier y el segundo protagonizado por Andrés Manuel López Obrador.

El 12 de febrero de 1989 Manuel Jesús Clouthier del Rincón presento su “gabinete alternativo” con el objeto de vigilar las acciones gubernamentales importantes, con los propósitos siguientes:

“a) Presentar proyectos alternativos de solución a los problemas nacionales y medidas de la administración pública federal con base en la elaboración, acopio y análisis de estudios que los fundamenten, de acuerdo con los principios de doctrina del partido.

b) Dar seguimiento puntual a las principales políticas gubernamentales, analizadas y emitir en forma pública un punto de vista.

c) Promover ante los diversos órganos de gobierno los proyectos aludidos y las medidas administrativas para la solución de los problemas del país.

d) Poner a disposición de la diputación de Acción Nacional esas propuestas alternativas como base de posibles iniciativas de ley.

e) Capacitar y entrenar a sus miembros para las funciones de gobierno.”¹¹

Propósitos que fueron claros y funcionales para su aplicación, de hecho, buscaba formar una coordinación para actuar en los problemas de la administración de justicia federal, pero aceptando que la vida política tenía errores que buscaba remediar.

El 03 de noviembre de 2006, López Obrador dio a conocer los nombres de las personas que integrarían su gabinete asumiendo la figura de “presidente

¹¹ CARMONA DÁVILA, Doralicia, Memoria Política de México. Manuel Jesús Clouthier del Rincón, 2018, [En línea]. Disponible: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/CMJ34.html>. 12 de abril de 2018, 12:23 AM.

legítimo”, pero a su vez negando que su gobierno fuera testimonial o también denominado “gobierno de sombra”. A pesar de sus comentarios la figura que mostró ante su gobierno legítimo fue de un “gabinete paralelo”, señalando que su figura sentaría la base en un gobierno que buscaba favorecer a los grupos mayormente vulnerados, proteger y salvaguardar el bienestar nacional y que las iniciativas de ley propuestas por su gabinete serían presentadas de forma pacífica.¹²

Probablemente sea el desconocimiento de esta figura, así lo demostró López Obrador, quien en ese momento no acepto denominar de esa forma a su actuar político, por temor a verse menospreciado frente al Presidente elegido por el voto popular, agregando que no solo trataba de impulsar la figura existente en otros países, sino adecuarlas correctamente a la problemática, para así ofrecer soluciones eficaces.

El concepto que aporta Jorge Fernández Ruiz acerca de los gobiernos o gabinetes paralelos o en la sombra es “...gobierno o gabinete en la sombra, o paralelo, es el llamado conjunto de personajes de la oposición que no forman parte del gobierno o gabinete oficial, cuya labor consiste en realizar de manera sistemática una crítica permanente a las políticas, planes y acciones gubernamentales...”¹³

Hay que reconocer que en esta figura el gobierno a interponer como el de sombra lo hace por considerarse el más idóneo y el que fue elegido por sus ciudadanos, pero que debido a problemáticas electorales cuestiona si realmente fue el elegido mediante voto popular. Por lo tanto, es totalmente diverso al gabinete oficial y sus propósitos también lo son, es por ello que ofrecen otras alternativas.

¹² Vid. Por la REDACCIÓN, “Funcionarios y exfuncionarios del GDF, en el gabinete de AMLO”, Proceso.com.mx, México, 04 de noviembre de 2006. [En línea]. Disponible: <https://www.proceso.com.mx/222768/funcionarios-y-exfuncionarios-del-gdf-en-el-gabinete-de-amlo>. 09 de abril de 2018, 11:38 AM.

¹³ Poder ejecutivo, pág. 369.

El poder ejecutivo en el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El supremo poder de la federación es dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, el poder conforma una unidad y lo divisible no es este sino sus funciones, que son atribuidas a cada uno de los órganos que conforman la unidad de poder, asignando tareas exclusivas a cada uno de ellos manteniendo el equilibrio y colaboración, así lo señala el artículo 116 de la Constitución:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Atendiendo a la división tripartita que impera en la forma de gobierno mexicano, en algunas ocasiones ha sido desvirtuada con la figura denominada órgano constitucional autónomo, en el caso del Banco de México y el Instituto Nacional Electoral, cada uno en su ámbito, representan la máxima autoridad y no son dependientes de ninguno de los tres poderes, pero tampoco son englobados como organismos descentralizados a pesar de tener características similares.

El poder ejecutivo, es el único poder unipersonal en comparación con los otros dos poderes, algunas de las características de este poder son las señaladas por Jorge Fernández Ruiz:¹⁴

1. Preponderancia del poder ejecutivo, que implica la preminencia del Ejecutivo sobre los otros dos poderes, figura como el Presidente de la República y deriva de las siguientes circunstancias:
 - A. El Estado siendo una persona jurídica también es una ficción, capaz de asumir derechos y obligaciones, pero para cumplir con esa tarea debe ser un sujeto quien reciba el poder para administrar los recursos del país. Por lo tanto, funge como jefe de Estado (como representante del país en el exterior) y como jefe de gobierno.

¹⁴ Vid. *Ibidem*, pág. 373.

En el sistema político mexicano posee carácter de depositario único del Poder Ejecutivo.

Como jefe de Estado tiene atribuidas funciones eminentemente protocolarias, siendo obligado a guardar neutralidad frente a todas las corrientes políticas.

El jefe de gobierno es aquella persona física que encabeza la estructura con ciertas funciones como lo son de carácter: políticas (promulgación de leyes), económicas (plan nacional de Desarrollo), normativas (expedición de reglamentos), administrativas (recaudación de impuestos) y jurisdiccionales (otorgamiento de indultos).

B. Es designado por elección popular.

El titular del poder ejecutivo sustenta su designación en el sufragio popular.

C. Está investido de los poderes de nombramiento y remoción de los secretarios de Estado.

Esta es una facultad de fortalecimiento puesto que el titular del poder ejecutivo elige propiamente a quienes serán sus colaboradores, antes de ser señalado como el electo conoce quienes conformaran su gabinete.

D. Los Secretarios de Estado no forman parte del poder ejecutivo sino son servidores públicos adscritos a él.

Esta circunstancia asegura una relación de supra a subordinación entre el Presidente de la República y los secretarios de Estado, ya que aun cuando está perfectamente establecido que los reglamentos, acuerdos, decretos u órdenes del Ejecutivo deberán estar firmados por el Secretario de Estado, en caso de que éste pueda negarse, el mismo podrá ser removido de su puesto y sustituido por quien si firmará.

Esta cualidad es un tanto imponente, más allá de la relación tan estrecha formada entre el Presidente de la República y los titulares

de las Secretarías, existe un deber de cumplir con el cargo, pero hacerlo de tal modo que sea conveniente hacia su superior.

- E. Un voto de censura del Congreso al presidente no implica su dimisión.

Aunque el partido político al que pertenezca el Presidente de la República no conforme mayoría en el Congreso de la Unión.

- F. Está dotado de amplios poderes para la conducción de la economía y de las finanzas públicas.

El titular del Ejecutivo Federal podrá orientar la economía en la dirección que convenga a su ideología.

- G. Es el jefe de la diplomacia mexicana.

Compete al Presidente de la República dirigir la política exterior, así como nombrar a los sujetos que intervendrán.

- H. Es el jefe de la administración pública federal.

2. Carácter unipersonal del poder ejecutivo federal.

El poder ejecutivo ha sido depositado en un solo individuo.

Debido al transcurso del tiempo, a los cambios en la estructura y forma de gobierno del país, diversos preceptos legales han sufrido cambios, algunos en su forma, otros han sido únicamente actualizaciones y por lo tanto en esencia es el mismo precepto legal, solo con un par de palabras que han sido adicionadas; como lo establecido por el artículo 40 de Constitución de 1857, que en comparación del artículo 40 del texto vigente que nos rige, señala:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Puede apreciarse que el texto actual adiciona lo referente a constituirse en un Estado laico, y la Constitución actualmente denomina a la capital del país como Ciudad de México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y es ejercida por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados. Los poderes de la unión son: poder legislativo, ejecutivo y judicial. El poder ejecutivo de acuerdo con la Constitución, está integrado por dos elementos: el titular del poder, es decir, el Presidente de la República y el conjunto de órganos que con él laboran y que están subordinados, por lo tanto, este poder es el encargado de ejecutar la ley.

Acorde a la forma de gobierno que impera en la nación mexicana, el Presidente de la República es quien funge al mando del poder ejecutivo, elegido directamente por el pueblo en votación democrática, sin reelección, de acuerdo a lo enunciado por el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Capítulo III. Del Poder Ejecutivo

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Las funciones encomendadas al poder ejecutivo son tan amplias que materialmente sería imposible llevarlas a cabo, es por ello que la propia Constitución permite que el jefe del Poder Ejecutivo Federal pueda tener un número determinado de colaboradores, siendo ellos quienes ejerzan las funciones encomendadas y con estricto apego a la legalidad, denominándose Secretarios de Estado y Jefes de las Entidades Paraestatales.

Entiéndase por poder ejecutivo, el poder público, ejercido en interdependencia con las funciones legislativas y jurisdiccionales, a través de la actuación de un conjunto de órganos de autoridad jerárquicamente estructurados y manifestado en actos de autoridad de carácter administrativo, los cuales son concretos, particularizados e individualizados.

El Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, comprende la función pública que es traducida en múltiples actos de autoridad, sin que su motivación y

finalidad sea fundamentada en la existencia de un conflicto o controversia jurídica, ni en la solución respectiva.¹⁵ Así logra conservar la función de gobierno y la administración pública federal.

El poder ejecutivo radica en un sólo individuo (eso no implica que el Presidente renuncie a conformar su gabinete de trabajo) y su investidura deriva de la voluntad popular, y como supremo órgano ejecutivo del Estado, quien tiene a su cargo la función administrativa, y esta investido con la facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para el despacho de los diversos ramos de la Administración Pública.

Los requisitos para ser Presidente de la República están señalados en las siete fracciones del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que a continuación son transcritos:

“Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.”

¹⁵ *Vid.* FRAGA MOURET, Gabino, revisada y actualizada por Jorge Fernández Ruiz, Derecho Administrativo, 48a edición, primera reimpresión, Porrúa, México, 2015, pág. 167.

Puede apreciarse que atento a lo que dispone nuestra máxima ley, ésta es un tanto permisiva para aquellos casos en que algún candidato forme parte de la Administración Pública y otorga un plazo de seis meses para abandonar el puesto para el que previamente había sido designado.

1.3.1 Los Secretarios de Estado

Adviértase que este trabajo de investigación ha señalado que la función administrativa necesita crear órganos para cubrir determinada actividad pero que estos requieren de personas físicas que ejerciten las distintas actividades encomendadas, éstos sujetos deberán cumplir con las funciones para el correcto desempeño del órgano jurídico, pero la realidad es que también perseguirá fines personales.

Señala Gabino Fraga que “...entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico...”, porque para cumplirse con esa característica los dos elementos deberán gozar de personalidad jurídica, lo que considera el autor es que no ocurre con los órganos que lo constituyen sino una parte de la personalidad jurídica del Estado.¹⁶

A diferencia de lo que opina Gabino Fraga, entre el Estado y sus órganos sí existe una relación jurídica, de acuerdo a que nos situamos en un estado de derecho y la relación de uno con el otro deberá regirse por normas jurídicas, claro estando en el entendido que el Estado no es una sola persona ni los órganos solo son representados por un sujeto sobre el cuál recae la responsabilidad, son varios individuos que participan en un equipo de trabajo con determinados fines.

Para lograr una armonía entre los órganos dependientes del Poder Ejecutivo cada uno posee deberes y obligaciones encaminadas a dar resultados en conjunto, aun cuando distintos órganos intervengan, el resultado verá reflejado el quehacer de la Administración Pública Federal. La función administrativa

¹⁶ Cfr. *Íbidem*, pág. 114.

desde el punto de vista formal es “el conjunto de actividades que realizan los órganos dependientes del poder ejecutivo”, desde el enfoque material es “un conjunto de actos jurídicos mediante los cuales satisfacen necesidades tanto del Estado, como colectivas e individuales de los gobernados, basado en decisiones y acciones tomadas y ejecutadas por los órganos gubernamentales con apoyo en el marco jurídico que los regula, siempre que no exista conflicto de intereses”.¹⁷

Es conocido que la Administración Pública siendo un ente ficticio y a través de la relación jerárquica, establece marcos de acción en cada uno de los niveles en los que es subdividida la función pública, en donde intervendrán titulares de las diversas dependencias administrativas, sujetos que están totalmente identificados. Por otro lado, intervienen planes y programas para cumplir con las tareas encomendadas.

La Constitución vigente señala de la siguiente forma la intervención de los Secretarios de Estado:

“Artículo 90 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
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.
La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado...”

El Ejecutivo, representado por el Presidente de la República y el Consejero Jurídico, está facultado para cuestionar el actuar en cada Secretaría de Estado, acorde a los resultados de cada entidad, podrá convocar a reuniones con los Secretarios de Estado cuando procure evaluar la política de gobierno, siempre y

¹⁷ *Íbidem*, pág. 19 y 20.

cuando sean materia de competencia concurrente; entre una o más dependencias.¹⁸

Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, que serán expuestos en cada reunión y conformado por los siguientes sujetos de acuerdo a lo establecido por el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Artículo 14 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.”

En caso que alguno de los titulares de las diversas Secretarías de Estado no pueda cumplimentar el trámite o resolución de los asuntos de su competencia, podrá encomendar esa tarea a alguno de los funcionarios que refiere el artículo citado con anterioridad, excepto tratándose de alguna facultad que, por disposición en la ley o reglamento interior, deba ser ejecutada por él titular a cargo.

Sus actividades serán conducidas en forma programada, regidas por las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, establecido por el Ejecutivo Federal.

“El artículo 17 Bis de la Ley Orgánica Administración Pública Federal establece que las dependencias de la Administración Pública Federal, siempre que la ley lo permita, podrá contar con delegaciones que cubran determinado sector.”

Los titulares de las delegaciones serán designados por el titular de la respectiva dependencia o entidad y tendrán las atribuciones que señalen sus

¹⁸ *Vid. Íbidem.* pág. 170.

reglamentos interiores o los ordenamientos legales de creación de las entidades paraestatales. Asimismo, deberán reunir por lo menos los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Contar con estudios académicos en materias afines a las atribuciones que correspondan a la delegación respectiva;
- Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y
- No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales o estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público

Lo señalado anteriormente es un claro ejemplo de la división de la competencia por razón del territorio que como define Gabino Fraga es: “La competencia territorial hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla, los órganos administrativos pueden ser órganos generales u órganos locales...”¹⁹

Esta competencia territorial como por razón de materia y de grado brindan un mejor manejo de la Administración Pública Federal, con el fin de no concentrar y aglomerar todas las actividades al centro, sino distribuirlas en puntos clave.

1.3.2 Consejería Jurídica del ejecutivo federal

Es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo revisar y validar los decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos que sometidos a consideración del Presidente de la República, así como los proyectos de iniciativas de ley que el Titular del Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión, cuidando que estos, en su contenido y forma, estén apegados a la Constitución y las Leyes que de ella emanen.

La función principal es representar al Presidente de la República cuando este así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias

¹⁹ *Íbidem* pág. 119.

constitucionales previstas en el artículo 105 constitucional, así como en todos aquellos juicios en que el Titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter.²⁰

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tiene como misión servir de apoyo en diversos principios fundamentales, de los cuales destacan el apego a la legalidad y la transparencia, como eje rector jurídico de la modernización normativa de los actos del Presidente de la República y de la Administración Pública Federal en conjunto.

Su objetivo es diseñar un marco estratégico de seguridad nacional, atento al orden democrático, difunde y promueve las disposiciones contenidas en el Programa Nacional Contra la Discriminación, el Programa de Equidad y Género y la estrategia gubernamental para Vivir Mejor.

²⁰ *Vid.* Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal [En línea]. Disponible: <https://www.gob.mx/cjef/que-hacemos>. 12 de mayo de 2018. 12:14 AM.

CAPÍTULO 2

NATURALEZA DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

2.1 LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Es en el año de 1976 donde fue creada la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República la cuál en el año de 1983 es sustituida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, que para ese momento ya dependía directamente del Ejecutivo Federal; quien estaba encargada de dar asesorías y apoyo jurídico al Ejecutivo.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos desaparece en 1996 y fue sustituida por lo que ahora conocemos como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en términos del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo que es reformado en 1994 por el Constituyente Permanente, cambio que es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

Así fue como mediante decreto publicado el 15 de mayo de 1996 reforma los preceptos legales 4º y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y adicionándose el artículo 43 bis con efecto de crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para determinar sus atribuciones y su correlación con las demás dependencias.²¹

Las funciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal eran cuestionadas, y debatían que esa función no podía pertenecer al Procurador General de la República, y de allí data su actual creación.

El pasado 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un paquete de modificaciones de carácter constitucional en materia política electoral que estableció, entre otras relevantes modificaciones, un nuevo arreglo

²¹ Vid. Derecho Administrativo y Administración Pública, pág. 292.

institucional en el ámbito de la procuración de la justicia y lo concerniente a la representación jurídica de la Federación.

La Consejería Jurídica encontró sostén, debido a que el Ejecutivo Federal posee en un papel originario, representando a la Federación en los asuntos en que esta sea parte, por medio de las dependencias a su cargo, del Consejero Jurídico y de los titulares de las Secretarías de Estado, siempre y cuando así lo permita la ley.

La figura del Consejero Jurídico fue creada con el fin de presentar a un nuevo actor político, dentro del proceso de formación innovadora de políticas públicas, existiendo un sujeto que estaría encargado de dar apoyo técnico y jurídico al Presidente de la República en asuntos como:

- La elaboración de iniciativas de ley y decretos, así como dar su opinión sobre dichos proyectos
- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos.
- Coordinar los programas de normatividad jurídica.
- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal.
- Participar en conjunto con las demás dependencias competentes en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico.
- Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídico a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias.
- Representar al Presidente de la República cuando este lo solicite y las demás facultades que estén establecidas en la ley.²²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala distintas facultades en las cuales interviene la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como poder interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los juicios de amparo y controversias constitucionales y serán

²² Vid. *Íbidem* pág. 293.

resueltas por conducto del Consejero Jurídico en representación del ejecutivo federal siempre y cuando justifique la urgencia. Conocerá de aquellos procesos en los que la Federación sea parte, podrá conocer de amparos directos; amparos en revisión; cuando sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo por los Tribunales Colegiados de un mismo circuito en materia penal y procesal penal, el Consejero Jurídico podrá denunciar la contradicción ante el pleno a fin de decidir la tesis que prevalezca.

2.2 ATRIBUCIONES DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es una dependencia de la Administración Pública Federal centralizada, dependiente del titular del Poder Ejecutivo, quien lo nombra y remueve libremente, posee un rango equiparable al de las Secretarías de Estado. Este punto confirma lo dispuesto por el artículo 4º parte final de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el sentido de ser aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público Federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal.

“El artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación con el artículo 95 de la Constitución federal señala como requisitos para ser Consejero, los mismos que para ser Procurador General y son los siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento
- II. Tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación
- III. Contar con antigüedad de 10 años mínimo y título profesional de licenciado
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.”

La Consejería Jurídica del Ejecutivo tiene como fin principal garantizar que los actos del Presidente de la República estén apegados a Derecho, representarlo judicialmente y coadyuvar a la preservación del estado de derecho, mediante la

coordinación de las unidades jurídicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para uniformar los criterios de interpretación y aplicación del marco normativo y a través del despacho oportuno y congruente de los asuntos que deban someterse a la consideración y firma del Titular del Ejecutivo Federal.

Facultades indelegables

Son facultades que el Consejero Jurídico no puede delegar a otros órganos y son las siguientes:

- Establecer, dirigir y controlar las políticas de la Consejería, así como planear, coordinar y evaluar las actividades necesarias para el despacho de los asuntos propios de su competencia, en términos de la legislación aplicable.
- Acordar con el Presidente de la República el desarrollo de los asuntos, comisiones y funciones que este le encomiende.
- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal y expedir los lineamientos para su funcionamiento.
- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico.
- Opinar y someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República los proyectos de iniciativas de leyes o decretos que deban presentarse al Congreso de la Unión, a alguna de sus Cámaras o a la Comisión Permanente.
- Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.
- Prestar asesoría jurídica al Presidente de la República, en los casos previstos en el Artículo 29 Constitucional.

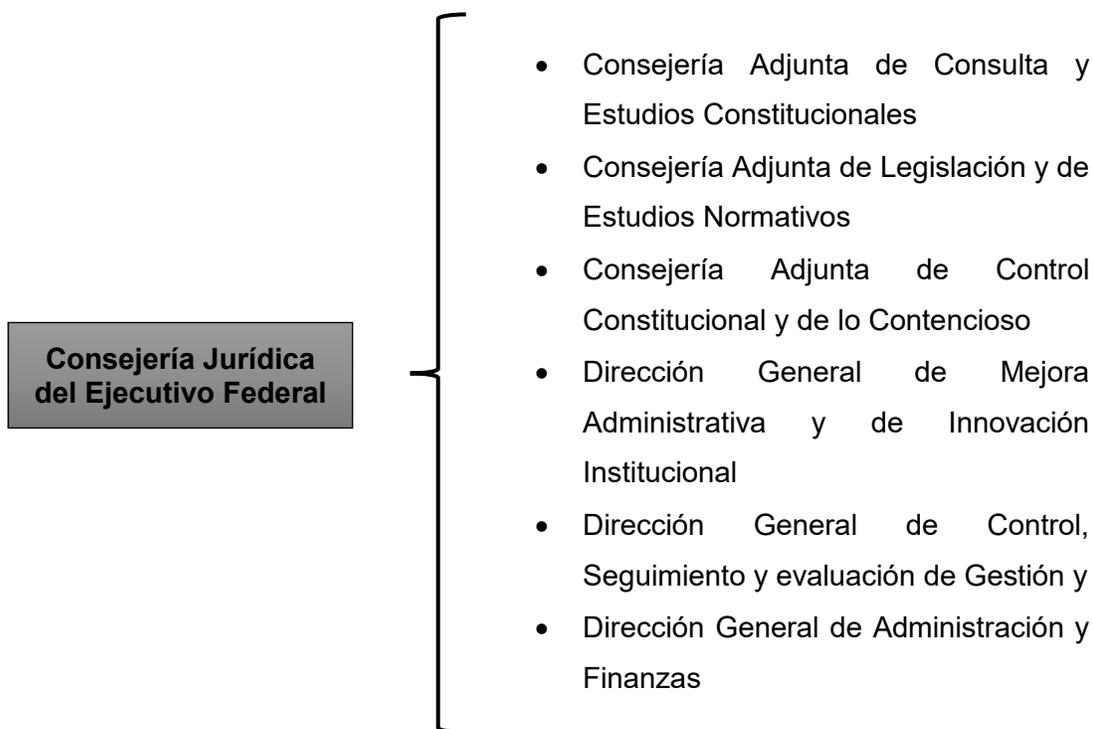
- Proponer al Presidente de la República los anteproyectos de iniciativas de leyes o decretos que considere convenientes.

El artículo 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone lo siguiente:

“Artículo 43 Bis Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. - Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República. Estos últimos serán sometidos al Titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica. Las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.”

De acuerdo a lo que establece el artículo anterior, la actividad del Consejero Jurídico no solo es basada en su criterio, sino que es enfocada en el trabajo que elabora cada dependencia de la Administración Pública, para presentar nuevos proyectos ajustados a las necesidades que imperan.

La estructura administrativa de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal contempla las siguientes unidades:



2.2.1 Anteproyectos estimados por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo

Este apartado analizará la participación de la Consejería Jurídica en actos establecidos por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo

- Comisión Federal de Mejora Regulatoria

La Comisión es compuesta por un Consejo que será el enlace entre los sectores público, social y privado, conocerá los programas y acordará los asuntos sometidos a su consideración, estará integrada por los titulares de las Secretarías de Estado y será presidido por la Secretaria de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Secretaría del trabajo y Previsión Social, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (artículo 69-F Ley Federal del Procedimiento Administrativo).

- Manifestación de Impacto Regulatorio

Cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia o modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente y hasta veinte días hábiles después o cuando el anteproyecto

implique costos de cumplimiento para los particulares, en este caso una dependencia u organismo descentralizado lo podrá señalar y someter a consideración de la Comisión y resolverá en definitiva la Consejería Jurídica.

La comisión hará público los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio desde que los reciba, a menos que la dependencia u organismo descentralizado responsable del anteproyecto estime que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que pretenda lograr, o cuando así lo determine la Consejería Jurídica previa opinión de la Comisión, por lo tanto la Comisión hará pública la información cuando sea publicada la disposición en el Diario Oficial de la Federación (artículo 69-K Ley Federal del Procedimiento Administrativo).

- Registro Federal de Trámites y Servicios

La legalidad y contenido de la información inscrita en el Registro será responsabilidad de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y la Comisión solo podrá opinar. En caso de existir discrepancia entre las dependencias y los organismos descentralizados resolverá de forma definitiva la Consejería Jurídica y modificará en su caso la información inscrita (69-P Ley Federal del Procedimiento Administrativo).

A través del extracto de los artículos antes señalados, puede demostrarse la gran influencia que consagra la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y aun cuando en estos casos actúan con apoyo de las Secretarías de Estado, la última decisión en caso de controversia, la posee la Consejería Jurídica.

2.2.2 Coordinación de programas de normatividad jurídica de la administración pública en la ley orgánica de la administración pública federal

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal posee un código de conducta específico para los servidores públicos que en esta dependencia intervienen, que señala los siguientes elementos:

Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

- I. Conocimiento y aplicación de las normas jurídicas;
- II. Uso del cargo público;
- III. Uso y asignación de recursos;
- IV. Transparencia y acceso a la información;
- V. Conflicto de intereses;
- VI. Toma de decisiones;
- VII. Atención a peticiones, quejas y denuncias;
- VIII. Relaciones entre Servidores Públicos de la Consejería Jurídica;
- IX. Relaciones con otras Dependencias y Entidades Públicas;
- X. Relación con la sociedad;
- XI. Salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico;
- XII. Desarrollo permanente e integral; y,
- XIII. Relación con los órganos internos de control.

Algunos de los programas recientes en los que ha intervenido la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal son:

1. Unidad de Igualdad de Género en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

El objetivo de este programa es generar ambientes de trabajo armónicos, para concluir en un entorno de igualdad de capacidades y oportunidades evitando a toda costa la violencia de género.

La Secretaría de Gobierno (SEGOB) instaló este jueves la Unidad de Igualdad de Género que operará en la Consejería Jurídica del Ejecutivo, como parte de la estrategia del Gobierno del Estado, para fortalecer la cultura de respeto a los derechos de mujeres y hombres, así como prevenir cualquier tipo de discriminación al interior de las dependencias estatales.²³

²³ *Vid.* Órgano de Fiscalización Superior Tlaxcala, “Instalan Unidad de Igualdad de Género en la Consejería Jurídica”, e-consulta.com Tlaxcala, México, 26 de octubre de 2017, Nación, pág. 05.

Este programa busca fortalecer las medidas de prevención de violencia en cada dependencia de gobierno, sin importar el cargo o comisión que posea cada sujeto.

2. Defensa de las audiencias en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

El debate en el Congreso de la Unión acerca de un vicio de origen que contiene la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por fundarse en leyes inconstitucionales, luego de haberle otorgado facultades al Instituto Federal de Telecomunicaciones, la facultad de regular el derecho a las audiencias. El Instituto no debe poseer la facultad de intervenir en audiencias en razón de su competencia, como si el Instituto contara con la característica de ser un órgano mediador y añadiendo que serían los propios concesionarios de radio y televisión quienes se autorregulen, ya que su competencia es regular todo lo concerniente a telecomunicaciones y radiodifusión, pero en este caso se incluye una facultad más amplia, la facultad de regular este derecho de audiencia, en caso de requerir ser detallada, precisada o proveer dentro de la esfera administrativa es capacidad propia del Presidente de la República.

“En conferencia de prensa, el Consejero Jurídico de la Presidencia, Humberto Castillejos, precisó que la controversia refiere exclusivamente a 8 artículos de la ley que indebidamente facultan al IFT para emitir lineamientos sobre el derecho de las audiencias...”²⁴

Señala que las controversias acerca del derecho a las audiencias están limitadas por las leyes y que esta circunstancia no era apegada a la competencia.

3. Reforma constitucional en materia de educación

“...La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) iniciará esta semana la discusión de las controversias constitucionales que promovió el presidente

²⁴ PACHECO, Roberto José, “Peña impugna ley de telecomunicaciones”, Excélsior, México, 01 de febrero de 2017, Primera, pág. 04.

Enrique Peña Nieto contra las entidades que aprobaron leyes que no guardan armonía con la reforma constitucional en materia educativa...”²⁵

En el caso de Oaxaca el problema fue omitir legislar en materia educativa atento a lo que dispone la Constitución, en el caso de Chiapas respecto a la intromisión de los sindicatos para las evaluaciones, en el caso de Sonora y Michoacán fue debido a que no existe armonía entre lo que destaca la reforma educativa.

Atento a la información vertida en los tres ejemplos antes señalados, donde señala la participación que ha evocado la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, concluye que lo que busca es mantener la armonía en todos los niveles de gobierno, enfatizando en las propuestas existentes a nivel federal, así como las reformas que ha encarado el país, dejando de lado los problemas desarrollados en las demás entidades federativas, al concentrarse en las iniciativas o propuestas de ley.

Y lo principal es que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es un órgano federal, por lo tanto, debe entenderse que la trascendencia de sus decisiones afectará a todo el país en cierta medida, no solo reflejará en la administración central, por ello, es en este órgano donde debe observarse el análisis de todas las leyes que establecen el estado de derecho en México.

²⁵ MOSSO, Rubén, “Corte discute controversias por reforma educativa”, Grupo Milenio, México, 21 de septiembre de 2015, Política, pág. 06.

CAPÍTULO 3

INCLUSIÓN DE UN ÓRGANO ESPECIALIZADO EN LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL, DENOMINADO “COMITÉ DE REGULACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA E ÍNDICE DE CORRUPCIÓN”

Hablando de corrupción en México, es fácil caer en muchas contradicciones, por un lado, tenemos a gobiernos que desean imponerse con el estándar perfecto con ideas como: erradicar la corrupción, ofrecer mayores servicios sociales, salarios justos, apoyos monetarios a sectores considerados vulnerables, etc. Existe sin fin de propuestas con toques idealistas. Por el otro lado, encontramos al sector de la población que sabe que es inaceptable contribuir a que este mal persista, pero que aun conociéndolo considera que es imposible realizar un cambio, pero es más sencillo adecuarse.

La corrupción consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector donde aparezca²⁶

- Corrupción a gran escala: La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.
- Actos de corrupción menores: Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.

²⁶ Vid. Secretaría de la Función Pública, Definición de Corrupción, [En línea]. Disponible: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>, 10 de mayo de 2018. 11:42 AM.

- Corrupción política: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.²⁷

La corrupción es un acto indebido, que señala a un comportamiento como correcto o como corrupto y por lo tanto influye un parámetro externo que divide a estos dos tipos de comportamientos.

Si bien esto suena razonable y sencillo de comprender, en la práctica no lo es tanto, partiendo de una acepción filosófica que conlleva a muchos conflictos acerca del ser. Como a continuación son descritos "...el verbo ser conoce varias acepciones; definido como el conjunto de aquellas realidades existentes al ser fieles a su propia esencia..."²⁸ Es decir, que para actuar el ser humano es orientado por el cúmulo de valores que posee, pero participan aquellas causas del medio externo.

La persona está inmersa en espacios sociales, como las organizaciones y en este sentido la lógica grupal impone una serie de posibilidades y condiciones de la manera en que las personas actúan y presentan ante dichos espacios sociales. Existe, por ejemplo, una importante literatura sobre la lógica antropológica, cultural y discursiva de la corrupción.²⁹

En el momento en que dentro del entorno social mezcla diversos sujetos, que no necesariamente poseen las mismas características, esta mezcla ocasiona que la corrupción llegue desde diversas vías, no siempre es directa.

Probablemente cuando señala Francisco A. Gómez Jara que "la realidad mexicana coincide en que no ha habido desarrollo sino crecimiento..."³⁰, refiere a que no solo debe pensarse en crecimiento económico, sino poblacional; sobre

²⁷ Vid. *Ídem*.

²⁸ ROBLES SOTOMAYOR, Ma. Elodia. *El ser y la esencia*, 1991. [En línea]. Disponible: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/175.5/cnt/cnt34.pdf>. 10 de Junio de 2018. 08:23 PM.

²⁹ Vid. DE GRAAF G. *et al.*, 2010, *Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption*, *Public Administration Review*, Estados Unidos, 2007, pág. 99.

³⁰ GÓMEZ JARA, Francisco A, *Sociología*, 41 edición, Editorial Porrúa, México, 2010, pág. 426.

todo al pensar en este aspecto concluye en que la presencia de factores negativos en la sociedad también va creciendo, y por lo tanto persiste mayormente.

Los servidores públicos son o deben ser realmente responsables de actuar conforme a Derecho e integridad y también son responsables de la percepción que posee la ciudadana, los reglamentos, decálogos y demás lineamientos establecidos para el buen gobierno y por lo tanto mejor manejo del país. Para comprender cómo es generado entonces la corrupción debe comprender la dinámica de los lazos y relaciones (temporales o semipermanentes) que son construidos entre los diferentes agentes, para que dicha práctica sea posible de realizar e incluso posible de estabilizar.

Dos metáforas al menos han tratado de simplificar estas explicaciones organizacionales: el llamado fenómeno de *la manzana podrida* o el fenómeno del *barril podrido* por su denominación conocida en inglés *bad apple* y *bad barrel*. El sujeto o sujetos que deciden ser corruptos y violar al mismo tiempo las reglas establecidas dentro de cualquier marco (llámese escuela, trabajo, transporte, etc.) conformaría lo que es la *manzana podrida*. En el caso del *barril podrido* esto es una organización o medio donde localiza este sujeto o sujetos.³¹

Un sujeto clave que puede verse inmiscuido en la preservación de los Derechos Humanos y contrarrestar el poder de los servidores públicos, es la figura del *ombudsman* que posee las siguientes características:

- Receptor de quejas populares contra el poder público
- Mecanismo de defensa de los derechos humanos
- Órgano autónomo de vigilancia del poder público
- Órgano apolítico
- Sus resoluciones no son vinculatorias

³¹ Vid. PRESLEY, Sarah, *Corrupt companies: Bad apples or Bad Barrels*, 2011. [En línea]. Disponible: <http://www.today.mcombs.utexas.edu/2011/10/corrupt-companies-bad-apples-or-bad-barrels>. 10 de Junio de 2018. 08:37 PM.

- Tiene acceso a toda documentación e información oficial
- Sus requisitos procesales son mínimos

En México esta figura es presentada en un esquema federal estructurado en dos ámbitos: el de las entidades federativas a cargo de organismos públicos creados por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, y el ámbito nacional a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³²

3.1 AUMENTO DEL ÍNDICE DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO, COMO PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA AUSENCIA DE TRANSPARENCIA EN EL SEXENIO ACTUAL

Las organizaciones usualmente son vistas como instrumentos o máquinas semirobóticas donde las personas son engrane de una maquinaria aceiteada. Pero en realidad, las organizaciones deben ser construcciones sociales que asumen formalidades y objetivos reales que construyan relaciones humanas y sociales para formar grupos, internalizar comportamientos y valores, así como para convencer y dirigir al logro de objetivos a muchas personas que además tienen que saber interpretar y darle sentido.

Transparency International (TI) es una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global a esos objetivos.³³

Esta organización está comprometida a crear amplias coaliciones de individuos y organizaciones, para trabajar con ellas en la disminución de la corrupción y en la introducción de reformas. A nivel internación la institución tiene el deber de infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas.

³² Vid. Derecho Administrativo y Administración Pública, pág. 620.

³³ Vid. Transparencia Mexicana, [en línea]. Disponible: <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>. 23 de mayo de 2018, 01.15 AM.

Para Transparencia Internacional, reducir la corrupción es una condición clave para una sociedad justa y equitativa, y combatirla eficazmente fortalece las iniciativas de desarrollo, la promoción de Derechos Humanos, libertades y la erradicación de la pobreza global.

Existen siete puntos medulares que han sido identificado a través del análisis del aumento a la corrupción, a continuación, un extracto de los siete puntos tomados en cuenta:³⁴

1. La corrupción está en aumento, perciben más de la mitad de los mexicanos

En México, seis de cada diez personas consideran que la corrupción aumentó, lo que lo sitúa a la mitad de la métrica. A la cabeza esta Venezuela con casi nueve de cada diez ciudadanos que opinaron que este flagelo social aumentó. Por otro lado, cuatro de cada diez argentinos, la porción más baja, fue descontada por responder a la encuesta afirmativamente al aumento de corrupción.

2. Policías y políticos, los más corruptos, declaran seis de cada diez en el país

Seis de cada diez mexicanos creen que los policías son en su mayoría o en su totalidad corruptos, proporción que comparten los ciudadanos trinitarios, bolivianos y paraguayos. En Venezuela la proporción en este aspecto supera por poco los siete de cada diez habitantes.

3. Seis de cada diez mexicanos sostienen que el gobierno no hace lo necesario para detener la corrupción

En América Latina, 53% de la población sostiene que los gobiernos no hacen lo necesario para combatir el flagelo de la corrupción. El porcentaje eleva a 61% en México, seis de cada diez, en lo que respecta a la percepción sobre si los

³⁴ Vid. MARTÍNEZ, León, "7 datos sobre la corrupción en México, según Transparencia Internacional", El Economista, México, 14 de octubre de 2017, Rendición de cuentas, pág. 19.

administradores del país toman las acciones necesarias para acabar con las prácticas corruptas. Venezuela en el extremo superior de la métrica, y Guatemala en el extremo inferior, puntúan con 76% y 28%, respectivamente.

4. La mitad de los mexicanos han pagado un soborno

En la encuesta aplicada por Transparencia Internacional (TI) veinte países de la región, considera a los servicios públicos más susceptibles al pago de sobornos de los ciudadanos. Estos servicios son: hospitales públicos, escuelas públicas, trámites de documentos de identidad, policía, servicios públicos como el agua potable y los Tribunales del Sistema Judicial. Si bien la proporción en América Latina de quienes hicieron el pago de un soborno en los doce meses previos a ser encuestados es de uno de cada tres, en México la proporción es de uno de cada dos, la más alta de la región.

5. En México, cuatro de cada diez debieron pagar soborno para acceder a la atención de la salud y las escuelas

En el informe de Transparencia Internacional (TI), Venezuela y México destacan por los elevados índices de pago de sobornos para tener acceso a servicios. En México entre tres y cuatro de cada diez personas han pagado un soborno para tener acceso a la educación, a la salud, a los trámites de documentos de identidad y a los servicios públicos. Para hacer válido el derecho al acceso a la salud una de cada cinco personas debió pagar un soborno para obtener el tratamiento necesario para su afección. Para el acceso a la educación, la proporción es casi la misma, de acuerdo a las encuestas un 18% de las personas debieron otorgar una dádiva ilegal a un funcionario para asegurar el servicio educativo.

6. Uno de cada diez denuncia; tres de cada diez de los denunciantes sufren represalias

La corrupción muestra una organización de redes y complicidades, sin la cual su existencia no sería posible. Los niveles de denuncia en México y en la región

son bajísimos, cuestión que guarda relación con la alta percepción que policías y Tribunales son sumamente corruptos.

7. Siete de cada diez están dispuestos a apoyar acciones contra la corrupción

El 74% de los mexicanos consideran que los esfuerzos ciudadanos tienen alta relevancia e incidencia en el combate a la corrupción. A nivel regional, la proporción es prácticamente la misma. Entiéndase que la corrupción es un problema sistémico, el combate contra ella no puede darse sólo desde dentro de los gobiernos. De la sociedad civil organizada deben venir los contrapesos que dirijan, vigilen y garanticen la depuración de los sistemas políticos, de seguridad y jurídicos de cada país, estas prácticas tienen como efecto agudizar todos los otros problemas sociales.

Puede apreciarse a través de los siete puntos antes precisados, que el gran problema deriva del enfoque de los ciudadanos, pero el enfoque no es erróneo, es real y ese es el principal punto que debe atacarse.

Diversos organismos nacionales e internacionales han subrayado la ausencia de instituciones independientes para investigar y sancionar los grandes casos de corrupción en México, podrán existir planes que analicen los principales problemas o los mayores focos en donde persiste esta conducta negativa, pero hasta en tanto no pueda aplicarse algún método eficaz, las cifras podrán mantenerse.

Hay una tendencia generalizada del público para afirmar que la corrupción siempre va en aumento y esos códigos de evaluación son rígidos y cambian con mucha dificultad. El Barómetro Global de la Corrupción 2010 muestra que en todas las regiones del mundo la gente piensa que la corrupción ha aumentado en los tres años previos.

La lucha en contra del narcotráfico en México afecta la percepción del ciudadano. A pesar de que esa lucha pueda tener efectos positivos sobre la

eficiencia del sistema de justicia, en lo inmediato la gente ve sangre y piensa en corrupción, lo cual perjudica la evaluación del país, porque esta evaluación es enfocada en la percepción, más no en el estudio real, ya que tendría que analizarse cuestiones de fondo por cada ciudadano.

Los índices de percepción no solo permiten conocer el estatus de México frente a la corrupción en determinado momento, también posibilitan el análisis comparado en el tiempo, para mostrar tendencias de mejoría o retroceso. La diferencia en la calificación de México en comparación con Brasil, China e India no es tan significativa pero la evolución de cada país es muy reveladora. México, una vez más, tiene poco que mostrar.³⁵

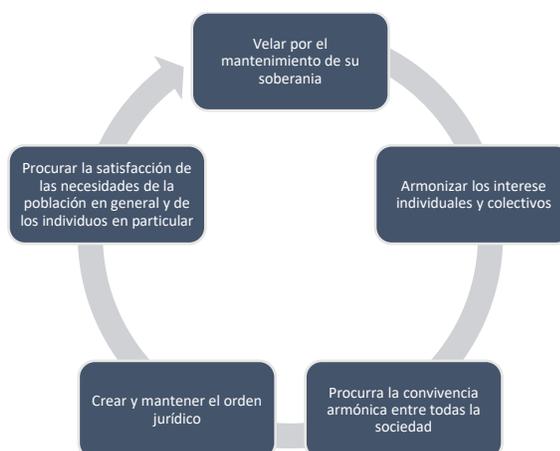
La literatura ha explorado causales de tipo histórico, religioso y de dotación de recursos naturales. También ha tratado de correlacionar el nivel de desarrollo económico, la apertura comercial, el grado de intervención del Estado en la economía o el tipo de sistema legal adoptado. Adicionalmente, la causalidad es indeterminada y subsisten las interrogantes sobre si, por ejemplo; menor corrupción conduce a mayores grados de desarrollo y, por el contrario, los mayores grados de desarrollo producen menor corrupción.

Señala Rogelio Martínez Vera que "...la sociedad y el Estado se constituyen con el propósito de crear un orden jurídico que les dé a estas dos instituciones la seguridad y permanencia, que tienen como objetivo último la convivencia social..."³⁶

De acuerdo a la consideración anterior impera la necesidad de remitirse a las finalidades fundamentales del Estado. A continuación, un esquema que contiene las finalidades fundamentales del Estado, como cualidades principales de este trabajo de investigación.

³⁵ Cfr. CASAR, María Amparo, México anatomía de la corrupción, 2ª edición corregida y comentada, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016. [En línea]. Disponible: [http://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia de la corrupcion.pdf](http://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia%20de%20la%20corrupcion.pdf). 30 de Mayo de 2018. 12:14 PM.

³⁶ MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *op. cit.*, pág. 15.



El Índice de Percepción de la Corrupción reflejado por el estudio realizado a cargo de Transparencia Internacional observa los siguientes resultados para la evaluación que obtuvo México:

Año del Índice de Percepción de Corrupción	Posición que ocupa México
2012	34/100
2013	34/100
2014	35/100
2015	35/100
2016	30/100
2017	29/100

Los datos de la gráfica siguiente señalan que 100 es la posición mejor evaluada y 0 la posición peor evaluada, acorde a los datos que brinda Transparencia Internacional.



Transparencia Internacional (IT) es una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción.

3.2 CONSECUENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA AUSENCIA DE TRANSPARENCIA Y EL AUMENTO AL ÍNDICE DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO EN EL AÑO 2017

Las consecuencias políticas de la ausencia de transparencia y el aumento al índice de corrupción son:

Lo primero en pensarse al hablar de las consecuencias de la corrupción, es la credibilidad de las instituciones de gobierno, la sociedad está cansada de pensar en uno u otro sujeto político, solo generaliza en que cualquiera actuará de la misma forma negativa, pensar en gobierno prácticamente es pensar en corrupción.

1. La corrupción produce un desequilibrio estructural, esencial entre la habilidad y capacidad del Estado y de las organizaciones sociales para

influir en el comportamiento político: si predominan los intereses de las organizaciones sociales, existe una tendencia frente al soborno.³⁷

2. El desequilibrio estructural podría ser la principal causa del por qué no puede vislumbrarse este gran problema que aqueja a México (no por ser el único país que lo padece, sino porque cada día parece algo más natural cualquier acto de corrupción), consecuentemente tampoco busca una solución eficaz.
3. Desconfianza en todo Servidor Público y en cualquier nivel de gobierno. Aun existiendo normas que vigilan el correcto actuar de los servidores públicos, con apoyo ético, estos sujetos son el primer foco de atención que incrementa la desigualdad, en la mayoría de los casos, no cualquier sujeto puede acceder al poder, si no es a través de dadas, favores o parientes, más allá de establecer si un sujeto es apto o no para encontrarse al frente de la Administración Pública, primeramente, examina a quien puede recurrirse para ese apoyo.
4. Creación de leyes que beneficia únicamente a los servidores públicos. El principal problema ya no es conocer la viabilidad de una propuesta de ley o reforma, analizar que no sea contraria a las normas generales, más bien el principal objetivo es que ninguna ley afecte los beneficios personales o que no prevea castigos que puedan afectar a futuro su actuar.
5. Corrupción como transacción oculta
En este supuesto un agente público que, violando las reglas previstas para su actuación, intercambia un poder discrecional (o bien recursos de información o de confianza que derivan de su posición), con recursos privados.³⁸

³⁷ Cfr. GARZON VÁLDES, Ernesto, *et. al.*, Poder, derecho y corrupción, Siglo XXI Editores, México, 2003, pág. 39.

³⁸ Vid. *Íbidem*. pág. 84

Lo que prácticamente lleva a un mercado ilegal de información que no debiera caer en manos de otros sujetos que hagan mal uso de esta información. En este caso el tipo de información a compartir es quien definirá el costo del favor.

6. El papel que desempeñan los partidos políticos.

En el caso de los partidos políticos, la mayoría de ellos son premiados, permitiendo la inobservancia de la ley, los criterios de selección del personal político en los partidos, y en la Administración Pública, en presencia de una corrupción que es conocida a todas luces, busca premiar a aquellos sujetos que están dispuestos a convivir y apoyar actos de corrupción.

Las consecuencias económicas de la ausencia de transparencia y el aumento al índice de corrupción son:

1. La corrupción política, limita a un grupo bastante pequeño de elites, incluyendo la práctica generalizada del padrino-clientelismo, en este nivel la corrupción desempeña el papel crítico.³⁹

Por la causa señalada anteriormente, la parte de la sociedad que inicialmente es afectada, lo sigue siendo y ahora con mayor razón, ya que el grupo a beneficiarse con las prácticas de corrupción sigue siendo aquella elite económicamente alta, que busca enriquecerse aún más.

2. Corrupción no solo es un elemento pasajero, normalmente es establecida en la sociedad por largos periodos de tiempo, por lo que dificulta enormemente disminuirla.

Cabe señalar que puede aparecer en pequeños casos de la vida cotidiana, otorgando dádivas a ciertos servidores públicos con el fin de acelerar un trámite o en el caso de evitar una multa costosa por una acción indebida. Las consecuencias acarreadas en ambos casos es que el Servidor Público es

³⁹ Vid. STEPHEN D., Morris, Corrupción y política en el México Contemporáneo, Siglo veintiuno editores, México, 1992, pág. 89.

confiado, y olvida su deber de actuar con rectitud, poco a poco será una práctica tan común que podrá volverse cotidiana.

Como señala Stephen D. Morris “Al igual que en los negocios, estos estilos de negociación y de regateo político, parecen ser una práctica común en todo el país”.⁴⁰

3. La corrupción no es un negocio, en ningún Servidor Público debiera ceder a recibir una dádiva y acorde a ello comportarse de cierta forma, no por nada poseen reglamentos internos acorde a la dependencia a la que pertenece, si aquel sujeto que conforma la Administración Pública Centralizada actúa por impulso económico, ¿de qué forma actúa el Presidente de la República como su superior?
4. México a lo largo de los años ha estado en desarrollo, y al comparar diversos aspectos para encontrar esos cambios aplicados solo demuestra que simplemente no ha crecido. A pesar de existir políticas públicas encaminadas a resolver conflictos persistentes, y que a la vez ninguna de estas prácticas ha sido eficaz o realmente no actúa conforme a sus objetivos.

Cabe hacer mención en que el Índice de Percepción de la Corrupción está allí, con cifras alarmantes pero que al cabo de un tiempo desaparece como noticia de primera plana, para pasar al olvido y dejar de centrar la atención en ese problema hasta que nuevamente tome fuerza y recobre importancia, para que al término forme el mismo ciclo.

Señala Kimberly Ann Elliott “La corrupción puede alimentarse de sí misma para producir pagos ilegales más elevados hasta socavar el crecimiento”. La autora señala que existen dos argumentos fundamentales en contra de aceptar la tolerancia a la corrupción; primera: los países con una corrupción sistemática que no obstante han experimentado un crecimiento económico satisfactorio, corren el

⁴⁰ *Íbidem.* pág. 92.

riesgo de hundirse en un espiral descendiente y segundo: la corrupción también tiende a distorsionar la asignación de beneficios económicos, favoreciendo a los que más tienen sobre los desposeídos y desembocando en una distribución menos equitativa del ingreso.⁴¹

5. Normalmente al analizar el desarrollo económico de un país y su nivel de corrupción, puede pensarse que, a mayor desarrollo, menor es el índice de corrupción, pero no puede ser una regla general, ambos elementos pueden ser encontrados en un mismo país, claro que a futuro la corrupción puede disminuir exorbitantemente el crecimiento económico.

El Instituto Mexicano para la Competitividad acorde a un estudio que realizaron acerca de emprendurismo y corrupción, arroja como resultado que el sector donde logra apreciarse un alto índice de corrupción es en aquellas profesiones, artes o técnicas más comunes, que requieren menores capacidades técnicas. Aunque en la mesa de análisis el punto medular es el rango de corrupción y su problemática al emprender una actividad económica, donde la actividad económica en México es ubicada en crisis y lo común es otorgar incentivos ya sea por si o a través de un intermediario que funja como gestor.

Hay que enfatizar en que la corrupción en México no está al mismo nivel que en otros países; cada uno tiene su problemática interna y por ello, sus consecuencias son en distinto nivel, lo lógico es que en México no debiera aplicarse un modelo *anti-corrupción* que probablemente sea eficaz en otro país. Como país, México no ha mejorado, ha decaído en las evaluaciones hechas a nivel mundial.

6. Más allá de culpar al mal gobierno, y de solo enfocarnos en la rendición de cuentas, lo que concluiría en transparencia; la cuestión es, qué tanto ¿logra mostrar una rendición de cuentas eficaz?, en el entendido que el soborno no es algo declarado de forma fiscal. Aun cuando intente que todo

⁴¹ ELLIOTT, Kimberly Ann, La corrupción en la economía global, Tr. Rodolfo Piña García *et. al.*, Limusa Noriega editores, México, 2001, pág. 49.

servidor público en su esfera de acción rinda cuentas al gobernado de cómo maneja el presupuesto otorgado, no lograría vislumbrar qué porcentaje económico es el que realmente es destinado a dádivas.

Existen diversas organizaciones civiles dedicadas a fungir como observadores, que verifican que efectivamente las dependencias manejen debidamente el presupuesto otorgado, como lo es “*Proyectos Gesoc*”, su fin es que el actuar de todas las dependencias sea lo más transparente posible. De igual manera a nivel de la Administración Pública encontramos a la Auditoría Superior de la Federación, que es quien reporta el manejo y la relación que existe entre la organización pública y la privada, cuando existen relaciones contractuales con el Estado.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) “es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los Estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.”⁴²

Por el fin tan amplio de la ASF no sería necesario convalidar a otro órgano para que objete el actuar de la Administración Pública, ya que la ASF vigila que únicamente utilice de forma debida el presupuesto en todos los niveles de gobierno, el manejo de los programas sociales, en términos generales, el funcionamiento del patrimonio público. Así lo señala la siguiente Jurisprudencia:

Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Tomo XXIX, abril 2009, Novena Época, XXIII Parte, Tesis aislada, página 15. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. ALCANCE DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

“...la Auditoría Superior de la Federación cuenta con las siguientes atribuciones: 1. Realizar auditorías de regularidad, como una atribución primaria o básica de revisión de cuenta pública, consistente en verificar que el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos

⁴² Auditoría Superior de la Federación, Preguntas frecuentes. [En línea]. Disponible: [https://www.asf.gob.mx/Section/84 Preguntas Frecuentes](https://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes). 27 de mayo de 2018. 12:36 AM.

de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, se realicen con estricto apego al presupuesto de egresos...”

Técnicamente la ASF compara y verifica que alcance a cubrirse todas las expectativas y lineamientos de los programas señalados en el ejercicio fiscal correspondiente, al finalizarse la auditoría emite una resolución consistente en recomendación, u orden y en su defecto puede fincarse una responsabilidad directa, nuevamente todo en relación con el presupuesto asignado directamente, en pocas palabras verifica que no exista pérdida económica.

Señala Kimberly Ann Elliott, que “proteger a la industria doméstica de la competencia internacional genera beneficios y los empresarios locales pueden estar dispuestos a pagar por ellos en la forma (sic) de sobornos...”⁴³

7. Es decir, la práctica de una economía más abierta genera que el índice de corrupción sea menor, porque muchas veces a mayor restricción, vuelve la actividad económica un tanto irritante y lo más sencillo es aplicar algún soborno con el fin de evitar la dificultad. Una economía más abierta no quiere decir que sea permisiva en todo aspecto, únicamente permite que la actividad económica posea trámites mayormente accesibles.
8. Otra consecuencia económica es una disminución de actividades empresariales, un ambiente con elevado índice de corrupción causa escepticismo, los sujetos que intervienen saben que, a mayor actividad económica, mayor es el número de Servidores Públicos que solicitaran ganancias futuras, por lo cual existe menor actividad empresarial y solo logran mantenerse los mismos empresarios.

Los profesionistas ya no están animados para desempeñar su actividad profesional, o no la realizan de manera desinteresada, lo real es que buscan un beneficio económico y la actividad profesional va degradándose lentamente,

⁴³ ELLIOTT, Kimberly Ann. *Op. cit.*, pág. 111.

perdiendo valores hasta éticos en el desempeño de la función, lo que resulta una economía pobre desde el estándar educativo.

Las pérdidas económicas de México a causa de la corrupción son bastas y variables en cada Estado, por las deficiencias que cada uno presenta, como fue mencionado anteriormente, la mala distribución económica que solo otorga mayor poder a los sectores que ya lo poseían, la no equitativa distribución de los programas sociales (cuando generalmente es de pensarse que forman parte de un Estado sobreprotector), la incertidumbre que genera la creación de nuevos negocios sobre costos y beneficios, crea especulaciones negativas y por eso continúan contribuyendo al soborno.

Las consecuencias sociales de la ausencia de transparencia y el aumento al índice de corrupción son:

Aunque el índice de percepción de la corrupción tenga toques subjetivos, por basar su criterio en cuestionamientos de apreciación acerca de qué tanto contribuye la ciudadanía y mucho ha sido cuestionado sobre la viabilidad de tomar los resultados como punto de referencia para tenerlo por cierto, la verdad es que no existiría un método de evaluación más certero, por la naturaleza del propio objeto de medición.

1. Señala Mondragón Quintana en su tesis premiada, que, entre la aparición del Estado moderno y la democracia representativa contemporánea, esta última considera a la rendición de cuentas como una forma de acotar el poder. Mucho es de abundarse acerca de democracia y el largo transcurso histórico que ha pasado México para lograrlo, ahora el hecho de que todo Servidor Público deba informar cómo actúo y bajo que lineamientos legales, agrade directamente a aquellos servidores públicos que han abusado de su poder.⁴⁴

⁴⁴ Vid. MONDRAGÓN QUINTANA, Juan Carlos, *et. al., tesis premiada Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2014, pág.34.

2. Es lógico apreciar como una limitante del poder, y que la Administración Pública en México parezca no encontrarse vigilada, siendo que confía en que concluyo en buenos términos y con apego a la legalidad.

Por ello aquellas asociaciones civiles que buscan verificar que el presupuesto destinado sea aplicado exclusivamente a las finalidades para las cuales fue creado, no son bien vistas, y parece que limitan el acceso al poder, cuando no es así, como todo en el Derecho, necesita de individuos que verifiquen neutralmente el actuar debido.

3. La ausencia de transparencia es un fenómeno político, pero la corrupción es un fenómeno netamente social y aunque ambos elementos van de la mano, uno es la causa del otro.

La razón principal para actuar con corruptela es buscar un beneficio personal. Existe corrupción a nivel público (es decir, al nivel de los Servidores Públicos) y corrupción a nivel privado (donde desarrolla un nivel menor) son ambos sectores; público y privado que surgen como consecuencia.

La corrupción no es una opción, ahora es un mal necesario, en lugar de ser la excepción es la regla, y si ese mal persiste, erradicarlo será cada día más complejo. Existen conocidas vías para disminuirlo, solo que el grave problema es dejar estas ideas inconclusas, lo que evita que exista eficacia en la aplicación.

4. El sistema nacional anti-corrupción (SNA) en su Manual de operación señala que interviene la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, Tribunal Federal de Justicia Administrativa (sic), el Consejo de la Judicatura Federal y los representantes ciudadanos, es omiso al precisar las condiciones en que actuará el comité ciudadano. De igual manera señala que las sanciones a que puede hacerse acreedor cualquier Servidor Público a nivel federal y local son; la inhabilitación

temporal o definitiva del cargo conferido, pudiendo ser desde 1 hasta 20 años y/o alguna sanción pecuniaria.⁴⁵

Aún quedan muchas dudas acerca del funcionamiento de este sistema, los cargos señalados en su manual de operación aún no han sido elegidos en su totalidad y aunque en mayo de 2015 plasma el Diario Oficial de la Federación la constitución de este sistema, es hasta el 06 de julio de 2016 que expide el decreto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Hechos que generan muchas dudas sobre el funcionamiento e integración general del SNA y, sobre todo, la pregunta es ¿Cómo puede funcionar un órgano de combate a la corrupción, sin existir transparencia al momento de elegir a sus integrantes?

5. Como resultado de la ausencia de transparencia a nivel social tenemos; la corrupción forma parte de la cultura en México, desigualdad en la ciudadanía y delitos encuadrados en la ley que quedan sin castigo. Todas estas consecuencias llevan a México en decadencia.

Algo muy relevante como sustento de este trabajo y que señala Milanes G. es: "...la participación es la tribuna que nos permite desarrollarnos y proyectarnos dentro de la sociedad; por lo tanto, a través de la participación tendremos la oportunidad de ser causa y no efecto del proceso social..."⁴⁶

En este contexto, entonces tenemos que como ciudadanos preocupados por el bienestar de México y en atención a una estrategia compuesta efectivamente, este país crecerá aminorando todas aquellas cualidades negativas.

⁴⁵ Vid. Secretaría de la Función Pública, Manual sobre el sistema nacional anticorrupción servidores públicos federales, fecha de publicación 08 de febrero de 2017, [En línea]. Disponible: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/manual-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion>. 23 de mayo de 2018, 12:46 PM.

⁴⁶ MILANES G., Salvador, Cuatro enemigos a vencer: desempleo, corrupción, demagogia, inflación. EDAMEX (Editores Asociados Mexicanos, S. A.), México, 1988, pág. 37.

3.3 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

Como propuesta en el presente trabajo de investigación; primeramente, debe incluirse el denominado Comité de Regulación en materia de Transparencia e Índice de Corrupción en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Debe ser un órgano colegiado atendiendo a las características generales de estos, es decir “un órgano colegiado es aquel que creen (sic) formalmente y están integrados por tres o más personas a los que atribuyen funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control.”⁴⁷

Normalmente en México, los órganos colegiados son principalmente apoyados por organizaciones civiles, que procuran atender los principales problemas existente en la forma de gobierno. La inclusión de este órgano quedaría de la siguiente forma:

Texto actual del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Texto propuesto del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
<p>Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la Republica y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades; VII...</p>	<p>Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la Republica y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades; VII. Dirigir el Comité Colegiado de Regulación en materia de Transparencia e Índice de Corrupción integrado por los ciudadanos; VIII...</p>

⁴⁷ PALOMAR, Alberto, *et. al.*, *Reglas generales de los órganos colegiados*, vlex, 2017, [En línea]. Disponible: <https://practico-administrativo.es/vid/reglas-generales-organos-colegiados-427629518>. 27 de junio de 2018, 11:47 PM.

Gracias a la importancia que posee la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal al ser el asesor directo del Presidente de la República y ser fundamental en la propuesta y congruencia de leyes, es que el órgano colegiado encargado de regular en materia de transparencia e índice de corrupción debe encontrarse inmerso en la Consejería y aplicar los mecanismos de participación ciudadana.

A continuación, la propuesta a la modificación en el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de la siguiente manera:

Texto actual del artículo 3 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica	Texto propuesto del artículo 3 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica
<p>Artículo 3.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, el Consejero será apoyado por la:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales; II. Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos; III. Consejería Adjunta e Control Constitucional y de lo Contencioso; IV. Coordinación de asesores; V. Dirección General de Administración y Finanzas. 	<p>Artículo 3.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, el Consejero será apoyado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Comité Colegiado de Regulación en materia de Transparencia e Índice de Corrupción; II. Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales; III. Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos; IV. Consejería Adjunta e Control Constitucional y de lo Contencioso; V. Coordinación de asesores; VI. Dirección General de Administración y Finanzas.

De acuerdo a la modificación antes precisada, el mismo reglamento establecerá los requisitos de todo ciudadano que desee participar en dicho

comité colegiado de regulación en materia de transparencia e índice de corrupción.

Es menester señalar que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) contempla un Comité de Participación Ciudadana que deberá cumplir con los objetivos del Comité Coordinador, y aunque las características que posee este comité inmerso en la LGSNA son similares a las propuestas en el presente trabajo, la diferencia radica en la importancia de incluir un órgano colegiado que trabaje en conjunto con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y que además vigile la efectividad de las propuestas por medio de un análisis real de la percepción que tiene la ciudadanía, sobre aquellos problemas que vive día con día.

3.3.1 Estructura del Comité colegiado de Regulación en Materia de Transparencia e Índice de Corrupción

El Comité Colegiado de Regulación en materia de Transparencia e Índice de Corrupción no será un órgano autónomo, pero tampoco dependiente de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, trabajará al mismo nivel de la Consejería.

En uso del Derecho comparado, plantea implementar un Comité con características similares que el que conforma la Comisión Independiente de Corea contra la corrupción y como lo señala los estatutos en Corea “Comparte facultades limitadas de investigación y procesales con las instancias de procuración e impartición de justicia”.⁴⁸

Como fue señalado anteriormente, a pesar de partir de un sistema aplicado en Corea, no basta solo hacer uso este. A partir de un análisis del modelo adecuado a los problemas actuales que padece México, únicamente se utiliza una serie de

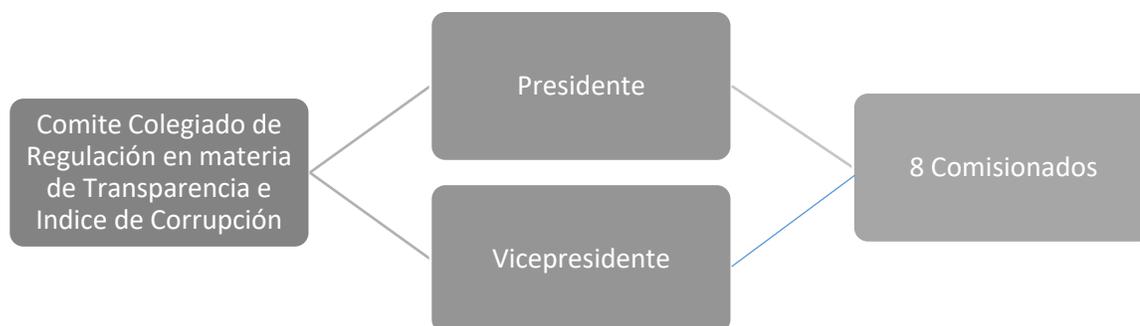
⁴⁸ Documentos de Información y Análisis. Unidad de análisis de Instrumentos Internacionales, Las agencias anticorrupción en el derecho comparado, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”. [En línea]. Disponible: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf, 27 de junio de 2018, 11:13 PM.

requisitos para su conformación, de los cuales también parte Corea, desde un marco realista y pueda mostrar una solución de fácil acceso.

El comité colegiado estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal estará compuesto de la siguiente manera:



La forma de integración propuesta para el Comité Colegiado de Regulación en materia de Transparencia e Índice de Corrupción es la siguiente:



Los requisitos que deberán cubrir quienes aspiran a integrar el Comité Colegiado de Regulación en materia de Transparencia e Índice de Corrupción son:

- Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles.
- Ciudadanos que cuenten con experiencia y evidencia de haberse desempeñado como profesores del nivel superior en el área de ciencias sociales de 10 años cuando mínimo y/o con experiencia profesional en el área jurídica de 5 años mínimo, así como poseer el título profesional correspondiente.
- Ciudadanos que no deberán encontrarse afiliados a ningún partido político, ni ser candidato a ningún cargo de elección popular.
- Ciudadanos que no posean otro empleo que contravenga con los deberes del Comité.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito.
- Los integrantes del Comité accederán a la convocatoria, misma que será publicada anualmente.

Las principales funciones que serán el principal objetivo del Comité Colegiado de Regulación en materia de Transparencia e Índice de Corrupción son las siguientes:

- Investigar y en su caso sancionar a los funcionarios de las dependencias administrativas que tengan mayor índice de corrupción en los tres niveles de gobierno.
- Participar en la propuesta e iniciativa de leyes.
- Revisar las decisiones tomadas por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- Verificar la viabilidad de los programas y sistemas implementados en la administración pública, así como las aportaciones sociales a las que contribuye.

- Hacer pública la evaluación del mismo Comité que reportara anualmente el desempeño que ha obtenido.
- Será un órgano de consulta y discusión y tomará en cuenta los criterios que determine el Comité.

El hecho de que este Órgano sea ubicado en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es para establecer una mejor relación, que parte de la Administración Pública Centralizada, de allí deriva el poder y la fuerza de actuación y sobre todo la naturaleza autónoma para servir eficazmente a la sociedad.

3.3.1 Beneficios de la reforma a nivel nacional y a nivel internacional

En la sociedad mexicana existe sinnúmero de problemas y el objetivo de crear un Comité donde participen los ciudadanos, es poder encontrar un entorno donde dialogar y externar todos los conflictos que padece el país a nivel local, sobre todo en materia de corrupción e índice de transparencia que son puntos prioritarios.

La creación de este órgano beneficia a nivel nacional, ya que es un órgano con naturaleza independiente que trabaja en conjunto con la Consejería Jurídica, y donde participan ciudadanos con experiencia profesional y de investigación, que están claramente capacitados para atender un elemento que propicia menor crecimiento: la corrupción.

La naturaleza utilizada del Derecho Administrativo es crear una organización que, enfocada en ciertos puntos, pero no siempre todos los temas sociales deberán ser resueltos por políticos, la incursión de grupos ciudadanos es una pieza clave, son quienes padecen directamente los conflictos y su carácter autónomo contribuye a actuar con legalidad, no por compromiso político.

Otorgarle a la sociedad un papel principal, donde reconozca su participación y contribución, proveerá mejores condiciones de vida, ideas claras para atacar de raíz a los problemas que ocasiona la corrupción. Que realmente tenga una

participación social, que cuente con un grupo de personas que están formadas profesionalmente y posean sed de investigación.

Disminuir el nivel de corrupción en México, incentivará a la sociedad para exigirle a las autoridades que cumplan con sus funciones, que no solo busquen un beneficio particular, sino que atiendan los verdaderos conflictos y deseen desempeñarse como un buen servidor público. De igual manera disminuirá la pobreza, la desigualdad y la inseguridad.

Los servidores públicos tendrán mayor credibilidad en el país, dejarán de ser solo esos sujetos que acceden al poder a través de favores, con gente realmente capacitada. Todos estos puntos llevarán a México a explotar su potencial, aprovechando todos aquellos recursos que valgan realmente la pena.

El beneficio será percibido a nivel internacional, México estará ubicado en posiciones mejor evaluadas en el Índice de Percepción de Corrupción por Transparencia Internacional o en caso de ser creado otro órgano de evaluación, lo que permite elevar el nivel de credibilidad como país y por supuesto hasta un alto nivel de desarrollo, para situarse con una economía mayormente estable.

CONCLUSIONES

PRIMERA. - Es importante que toda forma de gobierno este organizada en diversos niveles, esta división origina una mejor sistematización de las atribuciones conferidas, uno será el órgano más importante o el que estará al frente de la administración de un Estado y también el encargado de vigilar que el país cumpla sus funciones apegado a la legislación. No hay un número determinado de órganos que sea obligatorio, lo importante es que entre estos existe una relación coordinada y no independiente. Cada orden de gobierno aporta al crecimiento de un Estado, y no solo en México la organización central indica la insuficiencia del estado de derecho.

SEGUNDA. - La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal posee una amplia variedad de facultades y aunque en conjunto son similares, los objetivos primordiales son trabajar directamente con el Presidente de la República, servir de Consejero en las determinaciones que este pueda adoptar, verificar que cada decisión este ajustada a Derecho, resolver los conflictos encontrados en la Ley o en caso de que exista conflicto en la organización administrativa federal, entre otras asignaciones. Pero la realidad es que el aporte de participación que demuestra este importante órgano es insuficiente.

TERCERA. - La transparencia, la rendición de cuentas y/o la creación de órganos focalizadores, no logra una disminución de la corrupción. Debe ser un trabajo en conjunto entre los diversos niveles de gobiernos, donde primeramente es localizado el mayor problema (es decir, en la sociedad) y desde esa perspectiva poder atacarlo directamente.

CUARTA. - La corrupción atrae otras consecuencias; como dejar de imponer normas y solo aplicarlas al individuo más desprotegido, por su condición de vulnerabilidad es más sencillo que este sujeto sea culpado de cometer algún delito y no enjuiciar a sujetos con cargos trascendentes, por lo que deja de garantizar un nivel mínimo de bienestar y aumenta el nivel de inseguridad, que solo debilita el trabajo conjunto entre autoridades y sociedad.

QUINTA. - Aunque el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) prevé un órgano ciudadano con el objetivo de coordinar a las autoridades en los tres niveles de gobierno, y las características entre ese órgano y el órgano propuesto en este trabajo pueden parecer similares; la realidad es que, a través del análisis de la problemática tratada, la mejor ubicación para este órgano propuesto es desarrollarse en la Administración Pública Centralizada, y no como un órgano autónomo.

SEXTA. - El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) está en marcha, aún existen muchos elementos que no han sido definidos, así como cargos que en su manual de operación designa y que hoy no han sido ocupados, prácticamente aún está impedido para operar.

SÉPTIMA. - Con la creación del órgano propuesto localizado en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, tendrá acceso para el control de la corrupción, recobrará la confianza en las instituciones y no verá al servidor público como un enemigo, sino un sujeto que sabrá administrar el poder sin buscar un enriquecimiento personal.

OCTAVA. - Otorgarle la debida importancia al aporte social de la ciudadanía, poder consultar los principales problemas que afecta a su calidad de vida, analizar en conjunto con ciudadanos que posean los requisitos establecidos; otorgará certeza en las decisiones del país, elemento que reflejará un verdadero cambio y que podrá ser comprobable a través de otros órganos externos.

NÓVENA. - Este órgano podrá fungir como ente consultivo, no solo tendrá relevancia al emitir alguna propuesta, sino que servirá de apoyo en las tareas que sean encomendadas al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

DÉCIMA. - Al incluir a la sociedad para participar en la solución de conflictos que aqueja al país, consolidara una organización realmente coordinada, no solo entre el nivel de gobierno, sino acercándose a los gobernados, dando la verdadera importancia que los mismos merecen, lo que llevaría a posicionar al país con un

menor índice de corrupción, nivel que podría acreditar a través de los propios ciudadanos y por medio de los Índices de evaluación que se presenten.

FUENTES CONSULTADAS

DOCTRINA

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Métodos y técnicas de la investigación jurídica, Editorial Porrúa, cuarta edición, 2008.

DE GRAAF G.*et al.*, 2010, Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption, Public Administration Review, Estados Unidos, 2007.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de derecho administrativo, Limusa, México, 1991.

ELLIOTT, Kimberly Ann, La corrupción en la economía global, Tr. Rodolfo Piña García *et. al.*, Limusa Noriega editores, México, 2001.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, Porrúa, México, 2006.

-----, Poder ejecutivo, editorial Porrúa, México, 2008.

FRAGA MOURET, Gabino, revisada y actualizada por Jorge Fernández Ruiz, Derecho Administrativo, 48a edición, primera reimpresión, Porrúa, México, 2015.

GARZON VÁLDES, Ernesto, *et. al.*, Poder, derecho y corrupción, Siglo XXI Editores, México, 2003.

GÓMEZ JARA, Francisco A, Sociología, 41 edición, Editorial Porrúa, México, 2010.

KELSEN, Hans, Teoría pura del derecho. Traducido por Knight Berkeley, CA: Prensa de la Universidad de California, 1934.

MARÍA DIEZ, Manuel, *es al.*, Manual de derecho administrativo, Tomo I, cuarta edición, Plus ultra, Argentina, 1985.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio. Fundamentos de Derecho Público. Mc Graw Hill, México. 2004.

MILANES G., Salvador, Cuatro enemigos a vencer: desempleo, corrupción, demagogia, inflación. EDAMEX (Editores Asociados Mexicanos, S. A.), México, 1988

MONDRAGÓN QUINTANA, Juan Carlos, *et. al.*, tesis premiada Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2014.

STEPHEN D., Morris, Corrupción y política en el México Contemporáneo, Siglo veintiuno editores, México, 1992.

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de la Republica Mexicana de 1857

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal del Procedimiento Administrativo

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Reglamento Interno de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

HEMEROGRÁFICAS

BERTONE, Rosana, *et al.*,” El PJ armó un gabinete paralelo: todos los cargos, nombre por nombre”, Infobae, Argentina, 01 de Junio de 2016.

CHAMY, Constanza Hola, “Qué es el "gabinete en la sombra y cómo fortalece a la oposición en Reino Unido”, BBC, Reino Unido”, 09 de mayo de 2015, Mundo.

MARTINEZ, León, “7 datos sobre la corrupción en México, según Transparencia Internacional”, El Economista, México, 14 de octubre de 2017, Rendición de cuentas.

MOSSO, Rubén, “Corte discute controversias por reforma educativa”, Grupo Milenio, México, 21 de septiembre de 2015, Política.

PACHECO, Roberto José, “Peña impugna ley de telecomunicaciones”, Excélsior, México, 01 de febrero de 2017, Primera.

Por la REDACCIÓN, “Funcionarios y exfuncionarios del GDF, en el “gabinete” de AMLO”, Proceso.com.mx, México, 04 de noviembre de 2006. [En línea]. Disponible: <https://www.proceso.com.mx/222768/funcionarios-y-exfuncionarios-del-gdf-en-el-gabinete-de-amlo>, 09 de abril de 2018, 11:38 AM.

Órgano de Fiscalización Superior Tlaxcala, “Instalan Unidad de Igualdad de Género en la Consejería Jurídica”, e-consulta.com Tlaxcala, México, 26 de octubre de 2017, Nación.

ELECTRÓNICAS

Auditoría Superior de la Federación, Preguntas frecuentes. [En línea]. Disponible: https://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes. 27 de mayo de 2018. 12:36 AM.

BRUNNER Emil, La justicia, Centro de estudios filosóficos-universidad Nacional Autónoma de México, 1961. <https://archivos.juridicas.unam.mx › 5.pdf>.

CARMONA DÁVILA, Doralicia, Memoria Política de México. Manuel Jesús Clouthier del Rincón, 2018, [en línea]. Disponible: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/CMJ34.html>, 12 de abril de 2018, 12:23 AM.

CASAR, María Amparo, México anatomía de la corrupción, 2ª edición corregida y comentada, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016, [http://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia de la corrupcion .pdf](http://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia_de_la_corrupcion.pdf).

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal [En línea]. Disponible: <https://www.gob.mx/cjef/que-hacemos>. 12 de mayo de 2018. 12:14 AM.

Diccionario de la Real Academia Española. [En línea]. Disponible: <http://dle.rae.es/?w=centralizar>. 17 de Agosto de 2018, 12:30 PM.

Documentos de Información y Análisis. Unidad de análisis de Instrumentos Internacionales, Las agencias anticorrupción en el derecho comparado, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”. [En línea]. Disponible: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos constitucionales/docs/Corrupcion /Agencias_Anticorrupcio den.pdf, 27 de junio de 2018, 11:13 PM.

PALOMAR, Alberto, *et. al.*, Reglas generales de los órganos colegiados, vlex, 2017, [En línea]. Disponible: <https://practico-administrativo.es/vid/reglas-generales-organos-colegiados-427629518>. 27 de junio de 2018, 11:47 PM.

PRESLEY, Sarah, Corrupt companies: Bad apples or Bad Barrels, 2011. [En línea]. Disponible: <http://www.today.mcombs.utexas.edu/2011/10/corrupt-companies-bad-apples-or-bad-barrels>.

ROBLES SOTOMAYOR, Ma. Elodia. El ser y la esencia, 1991. [En línea]. Disponible: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/175.5/cnt/cnt34.pdf>. 10 de Junio de 2018. 08:23 PM.

Secretaría de la Función Pública, Definición de Corrupción, [En línea]. Disponible: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>, 10 de mayo de 2018. 11:42 AM.

-----, Manual sobre el sistema nacional anticorrupción servidores públicos federales, fecha de publicación 08 de febrero de 2017, [En línea]. Disponible: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/manual-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion>. 23 de mayo de 2018, 12:46 PM.

Transparencia Mexicana, [en línea]. Disponible: <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>. 23 de mayo de 2018, 01.15 AM.