

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



TEMA: ETICA PUBLICA

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

POR

CARLOS ALBERTO TELLEZ ZOLEZZI

NOVIEMBRE 2003

TEMA ETICA PUBLICA

TM
K1
FDYC
2003
.T44



1020149241



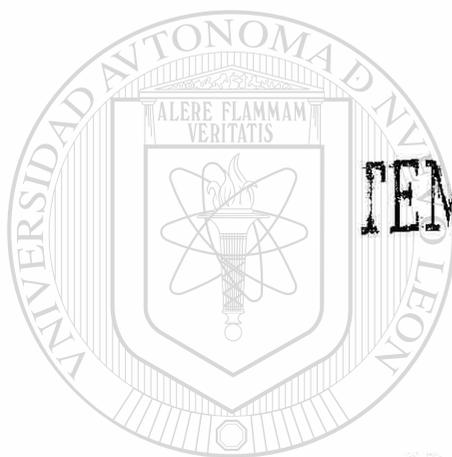
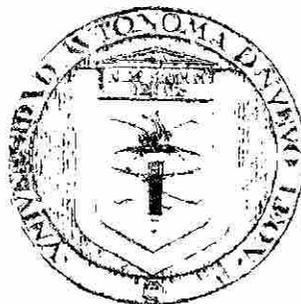
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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



TEMA: ETICA PUBLICA

UANL

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

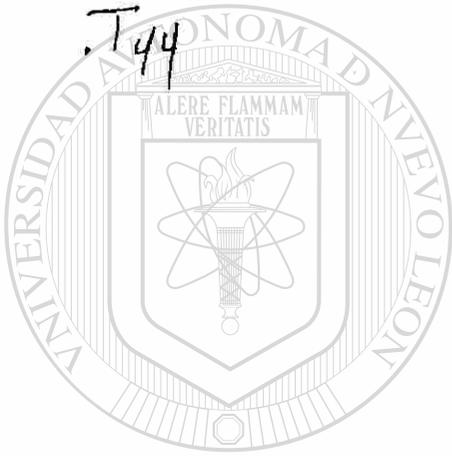
POR

CARLOS ALBERTO TELLEZ ZOLEZZI

NOVIEMBRE 2003

983500

TH
K1
FDYC
2003
.T44



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO
TESIS

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	v
CAPÍTULO I	
NOCIÓN GENERAL DE ÉTICA	9
A) Filosofía	9
1. Concepto, Origen y Esencia de la Filosofía	10
B) La Ética en la Filosofía	12
C) La Ética	13
1. Definición etimológica y real	13
2. Analogía con la moral	16
D) La Ética como ciencia	19
E) Configuración prescriptiva de la Ética	23
1. Códigos de Conducta	25
CAPÍTULO II	
ESTADO Y AUTORIDAD MORAL	31
A) La Autoridad del Estado	31
B) Fin del Estado	35
C) El Derecho en el desarrollo del Estado	40

	página
1. Orden	40
2. Finalidad del Derecho	43
3. Sistema Normativo	45
D) La Autoridad Moral del Estado	49

CAPÍTULO III

PERSPECTIVA AXIOLÓGICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA 53

A) Composición axiológica de las Normas Administrativas 53

1. Valores jurídicos 55

a) Valores jurídicos fundamentales 57

b) Valores jurídicos consecutivos 60

c) Valores jurídicos instrumentales 62

2. Valores éticos 62

3. Valores en el Sistema Jurídico Administrativo Mexicano 67

B) Los Sujetos en la Función Pública 70

1. Servidor Público 71

2. Valores y hábitos del servidor público 73

3. Responsabilidad moral de los servidores públicos 75

C) Antítesis de los valores jurídicos y éticos 76

CAPÍTULO IV

ASPECTOS GENERALES DE LA CORRUPCIÓN 78

A) Anatomía de la Corrupción 78

1. Definición de la corrupción 79

2. Gestación de la corrupción 84

a) Causas de la corrupción 86

b) Fórmula de la corrupción 89

3. Los actores de la corrupción 90

	página
4. Las dos dimensiones de la corrupción	94
a) Actos individuales	95
b) Condición sistemática	96
5. Los efectos de la corrupción	97

CAPÍTULO V

VÍAS PARA UNA CULTURA ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 100

A) Justificación	100
B) Principio de Legalidad	101
C) Sistema de responsabilidades	103
D) Cultura de transparencia	105
E) Sistema anticorrupción	107
F) Sistema de Integridad	108

CONCLUSIÓN 111

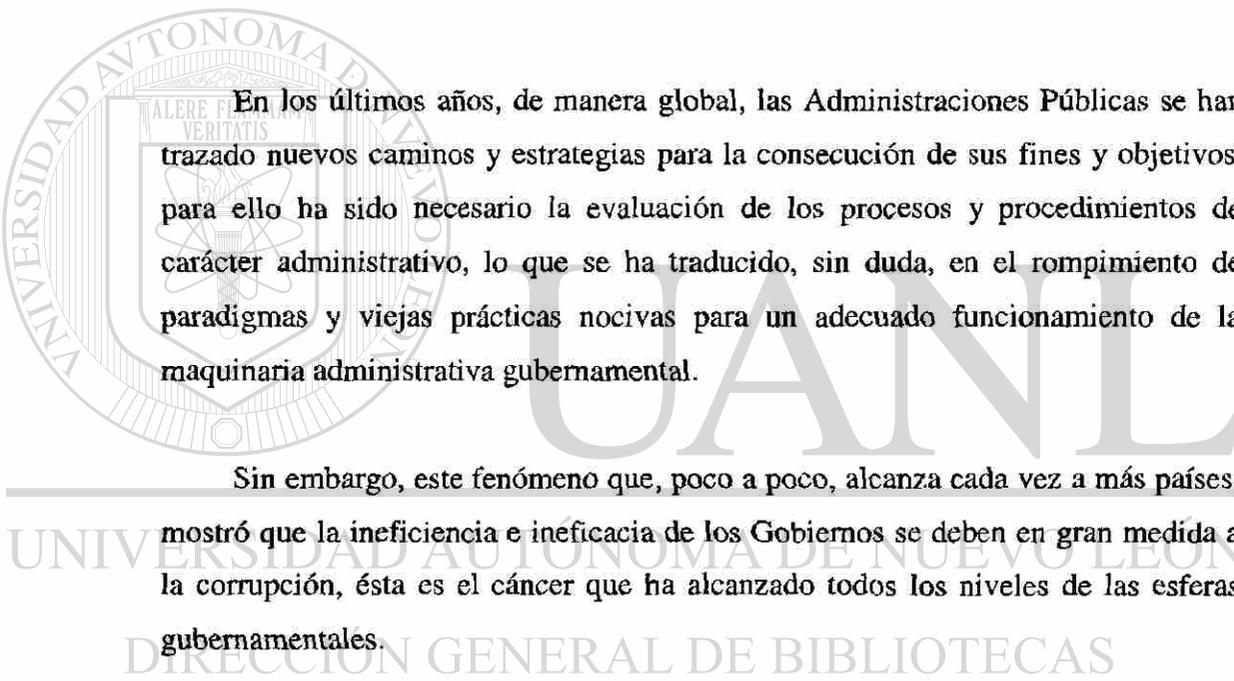
BIBLIOGRAFÍA 114

ANEXOS 119

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INTRODUCCIÓN



En los últimos años, de manera global, las Administraciones Públicas se han trazado nuevos caminos y estrategias para la consecución de sus fines y objetivos, para ello ha sido necesario la evaluación de los procesos y procedimientos de carácter administrativo, lo que se ha traducido, sin duda, en el rompimiento de paradigmas y viejas prácticas nocivas para un adecuado funcionamiento de la maquinaria administrativa gubernamental.

Sin embargo, este fenómeno que, poco a poco, alcanza cada vez a más países, mostró que la ineficiencia e ineficacia de los Gobiernos se deben en gran medida a la corrupción, ésta es el cáncer que ha alcanzado todos los niveles de las esferas gubernamentales.

Muchos Gobiernos se han desgastado en la implementación de programas para el combate a la corrupción y, muy pocos, en establecer y desarrollar una cultura ética continua, permanente y sustentable. En el mejor de los casos, algunas administraciones han establecido decálogos éticos o bien, Códigos de Ética para el desarrollo de la función pública, así como también, Códigos de conductas para los servidores públicos.

El combate a la corrupción se ha centrado en acotar facultades a los funcionarios públicos, en dar claridad a las responsabilidades de éstos, estandarizar procedimientos, crear y aumentar sanciones a las actividades corruptas o inapropiadas de los servidores, establecer controles, rediseñar las estructuras organizacionales y en general, tomar medidas reactivas con un enfoque poco prospectivo y precariamente preventivo. Asimismo, se ha pretendido modificar el entorno legal y organizacional en el que se desenvuelve el funcionario para evitar un comportamiento contrario a Derecho.

Los Códigos de Ética no han sido una solución eficaz, pues no basta con su promulgación y publicación, sino que, además, hay que planear los mecanismos y procedimientos mediante los cuales se les hará llegar a todos los servidores públicos y la manera en que se logre su observancia y forme parte de su cultura laboral.

El combate a la corrupción, así trazado, debe de pasar a segundo plano, pues el problema tiene una raíz que está más allá de cualquier norma o reglamento, esa raíz es la conciencia moral de la persona que asume el carácter de servidor público.

Así pues, consideramos como fuente de toda acción u omisión contraria no sólo al derecho, sino también a los valores y a la moral, del funcionario público la falta de formación ética (axiológica), impidiendo con ello el discernimiento, la reflexión moral, seria y profunda y el actuar de manera coherente y consistente.

Nuestro tema cumple con la difícil tarea de replantear, o tal vez iniciar, una cultura ética dentro de las Administraciones Públicas, ya sea a causa de la inexistencia de ésta o bien por su confuso o impreciso planteamiento.

Es por eso, que habremos de estudiar algunos aspectos, los más relevantes para el sentido de nuestro estudio, de la Ética, que van desde su concepción filosófica hasta su concepción prescriptiva y algunas formas en las que se a materializado ya, esta última.

Por otra parte, la perspectiva moral bajo la cual debe observarse la actividad de la administración pública, como función esencial del Estado, encuentra su fundamento en los fines de este, como producto de la sociedad.

En el segundo capítulo de nuestro trabajo, abordaremos el tema de la autoridad del Estado, desde dos puntos de vista: el jurídico y el moral. El primero de ellos encontrará su justificación, desde luego, en los fines del Estado y en consecuencia, en la capacidad ordenadora de éste, la cual se traduce en Derecho y por consiguiente el contenido moral de la norma como parte de su esencia; en el segundo, igualmente, atenderá a los fines del Estado, pero su justificación se ubicará en algo superior, la esencia moral del Estado descansa en la naturaleza humana de sus integrantes, es decir, todo lo que del Estado surja viene determinado por el orden de los fines de la vida misma, pues el hombre como miembro de la sociedad sobre la que se erige un Estado, ha buscado en su capacidad asociativa la preservación de la vida y su bienestar.

Todo esto influye, sin duda alguna, en el acervo legal aplicable a la administración pública, en sus integrantes (servidores públicos) y en su actividad, pues, estos tres aspectos no pueden estudiarse ni entenderse si no es a través del Estado. Por esta razón, hemos dedicado un capítulo, el tercero, a la identificación de los valores que infieren en el desarrollo de la administración pública, en cualesquiera de sus ámbitos, el objetivo, el subjetivo, el adjetivo y el funcional.

En este capítulo estudiaremos, además, bajo la perspectiva axiológica-jurídica, los objetivos y fines de las normas administrativas, así como, la composición axiológica del servidor público, como elemento subjetivo inevitable del desarrollo de la administración pública.

Sin embargo, no quisimos dejar en un plano especulativo la consecuencia fatídica que traería el desarrollo de la administración pública al margen de los

valores, tanto jurídicos como éticos, en la práctica de lo que sería más bien la antítesis de una cultura ética, contraria a la justificación moral del Estado y el Derecho: la Corrupción.

En el capítulo cuarto, estudiaremos los aspectos generales de la corrupción, que van desde la definición de ésta y sus actores, hasta la explicación de sus causas y efectos.

Finalmente, en nuestro último capítulo, expondremos, lo que consideramos propio, para el establecimiento permanente de una cultura ética en la administración pública, como lo es: el respeto a la legalidad en el desarrollo del servicio público, la creación de una cultura de transparencia, un adecuado sistema de responsabilidades y anticorrupción, y el establecimiento de un sistema de integridad, que comprenda a todos los servidores públicos.

Todo lo anterior con el único propósito de justificar *la necesidad de establecer una Cultura Ética en el ámbito de la Función Pública, mediante la implementación de un programa integral, permanente y continuo de formación e información Ética, que le permitan al Funcionario el discernimiento y reflexión moral de sus actos, más allá de la legalidad y el derecho.*

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO I NOCIÓN GENERAL DE ÉTICA

A) Filosofía

Es importante determinar y ubicar el contexto dentro del cual la Ética se desarrolla como ciencia, disciplina o cultura, si consideramos que será el término substancial de nuestro trabajo.

Sin mayor preámbulo, hay que decir que la Ética se encuentra comprendida, en su concepción y para su estudio, en la Filosofía, ésta se divide en tres grandes ramas: Lógica, Ética y Física¹. Es pues la Filosofía el principio rector de la Ética, pues aquélla la contiene y fundamenta.

Sólo como referencia, hay que mencionar que la Lógica se ocupa de las formas del pensamiento y sus procesos; y la Ética y la Física están enfocadas a objetos empíricos o prácticos.

¹ Existen una gran variedad de disciplinas que guardan una relación muy estrecha con la Filosofía. Para efectos prácticos y por razones didácticas hemos tomado una división muy genérica y simple, que comprende tres disciplinas: Lógica, Ética y Física. Sin embargo se consideran como disciplinas de la Filosofía otras como: Antropología, Estética, Metafísica, Cosmología, Filosofía del Derecho, Filosofía Política, etcétera.

En consecuencia, este primer apartado lo dedicaremos para reseñar brevemente algunos conceptos respecto a la Filosofía y la manera en que la Ética está inmersa y se desarrolla en dicha materia.

1. Concepto, Origen y Esencia de la Filosofía

La concepción de la Filosofía varía según el paso del tiempo, es decir, la Filosofía al igual que el hombre evoluciona, la razón es muy sencilla, la Filosofía es una creación del hombre, sin embargo, será más adelante que abordaremos dicho tema y el de su origen.

Al igual que cualquier materia, concepto o término, las acepciones de Filosofía son variadas, el autor Raúl Gutiérrez defiende que existen cuatro maneras de definir o conocer el significado de la Filosofía, éstas son: “desde un punto de vista etimológico, su definición real, su concepción como cosmovisión y, por último, bajo un criterio axiológico”.²

Siguiendo este orden de ideas, la definición nominal de Filosofía proviene del griego *filos* que significa amor; y *sofia* que quiere decir sabiduría, empero la idea es mucho más extensa, no es simplemente amor a la sabiduría, es más bien al conocimiento.

La definición real surge de la doctrina aristotélica – tomista, misma que la define como: la ciencia de todas las cosas desde el punto de vista de sus causas supremas.

² GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl. “Introducción a la Ética”. México, Editorial Esfinge, 2000, Segunda Edición. p. 39.

Por otra parte, la filosofía como cosmovisión lleva a un plano más individual y subjetiva el concepto de ésta, ya que se refiere a la percepción que tenemos del mundo, de las cosas, de las personas y las circunstancias.

Finalmente, el criterio axiológico de Raúl Gutiérrez define la filosofía “como el conjunto de formas y estructuras mentales que nos permiten captar las cosas y las personas con cierto valor”.³

Como hemos señalado, la Filosofía se liga a la sabiduría, al conocimiento, a las formas o estructuras mentales y en general al pensamiento. Engels, por su parte, define a las ciencias filosóficas como: “...aquellas que se ocupan de las leyes más generales del desarrollo de la naturaleza del pensamiento”.⁴

Hasta aquí, nos queda claro que *todo* es objeto de estudio de la Filosofía, no obstante ese “*todo*” podemos dividirlo en la parte material y la parte formal de su estudio. La primera comprende todas las cosas por lo que son y la segunda la esencia de éstas, ésta última es la que distingue a la Filosofía de cualquier otra ciencia.

Ahora bien, decíamos que la Filosofía es una creación del hombre, es pues, el hombre su origen y según Aristóteles, surge en el momento en que el hombre experimenta un asombro o admiración de la realidad que lo rodea.

La respuesta a esta admiración o asombro inició una nueva etapa del pensamiento y que conocemos como la época prefilosófica, mítica o religiosa, misma que se desarrolla con los poetas clásicos de la antigua Grecia.

Considerando que la Filosofía no es el tema medular de este trabajo creemos que las anotaciones respecto a su origen son por demás suficientes y claras.

³ Ob. cit. p.50

⁴ ENGELS, Federico. “Discurso ante la tumba de Marx. En Obras Escogidas”. Tomo II. p. 155.

Por último, siguiendo nuestra propuesta, es necesario hablar de la esencia de la Filosofía, es decir, de todos aquellos elementos o rasgos que la hacen ser lo que es y que no permiten que se confunda con ninguna otra ciencia.

Son, entonces, elementos que la distinguen: *la universalidad*, en tanto engloba todos los problemas del hombre y su actividad; *la validez universal*, o bien, las verdades universales; *la fundamentalidad*, es decir, la búsqueda de las bases o principios de nuestros conocimientos; *la sistematicidad*, cuando aspira a otorgar el resultado de sus estudios, de las cosas, de una manera ordenada y coherente; y *la racionalidad*, que consiste en dar a las cosas una base o fundamento lógico, basar sus argumentos en la razón.

B) La Ética en la Filosofía

En la primera parte de éste capítulo señalamos que la Ética se encuentra comprendida en la Filosofía y, es aquí, donde explicaremos de qué manera ocupa un lugar en esa materia, lo cual nos dará la pauta para su definición y posterior inclusión en la función pública.

Señalamos que la Filosofía encierra todas las cosas y busca los principios de las mismas, sin embargo, todas las cosas del mundo merecen a su vez una clasificación, puesto que al hablar de todas las cosas nos referimos al hombre y sus problemas, como ente y como ser, es decir, como espíritu y como persona o materia.

La Ética, como disciplina que se deriva de la Filosofía, se encarga de la parte material de ésta, le concierne la acción humana, es decir, “*la naturaleza de la*

*conducta individual y colectiva, sus fines, normas y valores, en el problema de lo que son el deber, la libertad, la obligatoriedad y las virtudes morales, entre otras*⁵.

También señalamos que el origen de la Filosofía es el hombre, esto reafirma, a todas luces, su relación intrínseca con la Ética, a efecto de revalidar lo anterior tomemos un fragmento de la obra de José Rubén Sanabria, quien expresa que:

“Actualmente el hombre es el punto de partida de la Filosofía. Afortunadamente. Es Filosofía del hombre. La persona es el centro de donde surgen los problemas que preocupan al mundo. La persona es el objeto de la Filosofía porque la persona es la síntesis misteriosa de materia y espíritu, de tiempo y de eternidad, del yo y del no-yo, de libertad y necesidad. Sin la persona sencillamente no habría Filosofía”⁶

La Ética, siguiendo los conceptos y anotaciones que hasta ahora hemos asimilado de Filosofía, busca y estudia la esencia de la actividad humana, sus características, lo mismo sucede con los valores morales del hombre y sus propiedades, en fin, la Ética, en su campo de estudio se aboca a las causas supremas, según la doctrina filosófica de Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, de los actos del hombre y su naturaleza.

En otras palabras, *la Ética está vinculada a la Filosofía por su referencia al hombre, al explicar su razón de ser, sus orígenes, su conducta, su bondad, la moral como creación del hombre, etc.*

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

C) La Ética

1. Definición etimológica y real

La raíz lingüística de la palabra Ética se encuentra en Grecia. Esta palabra proviene del griego *ethos* que significa costumbre, al menos es el sentido más

⁵ ESCOBAR VALENZUELA, Gustavo. “Ética”. Editorial Mc Graw Hill, México, 1992, Tercera Edición. p. 35.

⁶ SANABRIA, José Rubén. “Ética”. México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, Doceava Edición. p. 51.

conocido a partir de Aristóteles, ya que desde antes se utilizaba para señalar la morada o el lugar que era habitado por los hombres y animales.

Ethos era el nombre que se le daba a los usos y modos de actuar de un grupo étnico, lo que involucra necesariamente la costumbre y el lugar donde se habita.

Para algunos autores, tal es el caso de José Rubén Sanabria, es mucho más acertado el término de morada que el de costumbre, ya que para este autor la costumbre “se aplica al comportamiento de los animales. Costumbres, conjunto de aplicaciones y usos que caracterizan a una persona o a un pueblo, se lee en los Diccionarios, y aunque las costumbres son el resultado de la repetición de actos, connota más bien, algo ya hecho”.⁷

Lo que si hay que precisar, es pues, que el hombre, más que comportamiento tiene conductas, el autor Austin Fagothey explica que el comportamiento es una palabra más bien psicológica y se aplica inclusive a los animales, en tanto que la conducta posee significado ético y es exclusivo del hombre.⁸

Pues bien, ya sea costumbre o sea morada, en ambos casos se refiere a un grupo de hombres que coinciden en tiempo, lugar y conductas. Las buenas costumbres, los buenos actos humanos son los que van dando a la Ética su campo de acción, la esencia de esa actividad, el por qué y de qué manera se logra la repetición constante, en qué se basa y para qué se busca.

Ahora bien, la definición real nos da una noción mucho más orientada a la práctica de la Ética, ya como disciplina, independientemente de su raíz nominal, cerrando espacios a malas interpretaciones o enfoques fuera de materia y atendiendo a su cimiento filosófico: la esencia de las cosas.

⁷ Ob. Cit. p. 18.

⁸ Cfr. FAGOTHEY, Austin. “Ética: Teoría y Aplicación”. México, Avance gráfico, 1988. p. 12

En el caso de la Ética, habrá que apuntar hacia la esencia de la actividad humana, de las conductas de los hombres, así pues, nos queda claro que el objeto material de la Ética son las conductas, pues éstas son el tema de disertación de la Ética, empero, existen otras disciplinas que también incluyen en su ámbito de estudio las conductas humanas, tal es el caso de la psicología y la sociología, de ahí que es importante determinar su objeto formal, el cual nos dará la diferencia entre una y otra.

El objeto formal de la Ética es lo que liga a ésta con la Filosofía: la esencia de dichas conductas, actividades o comportamientos, que en dos palabras se resume: la bondad y la maldad, es decir, aquello que impulso al hombre a actuar de cierta manera, mucho más allá de las circunstancias y sus realidades, más bien, lo que le dicta su fuero interno para decidir y saber si lo que hace es bueno o malo: la Moral.

Así pues, la Ética, según Sánchez Vázquez, la podemos definir como “La teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad”,⁹ por su parte Gutiérrez Sáenz, la define como “la ciencia que estudia la bondad o maldad de los actos humanos”,¹⁰ y Rubén Sanabria señala que “es la ciencia normativa de la actividad humana en orden al bien”,¹¹ así pues, podríamos seguir enunciando una serie de definiciones, sin embargo, cabe destacar que al igual que las anteriormente citadas, la mayoría de las definiciones se componen de los mismos elementos.

Con el afán de reafirmar algunas de las aseveraciones que hemos aludido en cuanto al objeto de estudio, tanto desde el punto de vista material como del formal de la Ética, nos permitiremos hacer algunas observaciones respecto a las definiciones vertidas en el párrafo que antecede:

- La Ética es una disciplina de la ciencia filosófica. Se considera como tal, en virtud de ser una disciplina totalmente racional, metódica y sistemática.

⁹ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Alberto. “Ética”. México, Editorial Grijalbo, 1969. p. 16.

¹⁰ Idem. p. 14.

¹¹ Idem. p. 20.

- A la Ética le corresponde el análisis de los actos o conductas del hombre, es decir, la actividad humana, en lo individual.
- Por la Ética, el hombre, sabe si lo que hace es bueno o malo; es decir, moral.
- La Ética es normativa, toda vez que establece leyes o normas de conducta a las que el hombre debe de ajustar su conducta, de tal manera que encuentre el bien.

De lo anteriormente señalado, podemos desprender, que la Ética es la disciplina de lo que el hombre debe hacer para vivir y ser, y como debe de hacerlo.

2. Analogía con la moral

Hasta el momento hemos evitado utilizar indiscriminadamente el término Moral para referimos a situaciones y definiciones relacionadas con el tema que nos ocupa, sin embargo, como es de advertirse, algunos autores suelen utilizar como sinónimos a la Ética y a la Moral o bien en la doctrina de la materia puede encontrarse como se circunscribe un concepto al otro.

Asimismo, en la práctica cotidiana, estos conceptos son aplicados en el mismo sentido, sólo como ejemplo podemos mencionar que las personas cuando actúan en contra de los valores,¹² son juzgadas por otras, a consecuencia de su falta de Ética o Moral, lo cual en ambos sentidos pudiera ser apropiado, sin embargo, más adelante explicaremos la razón.

En el campo del Derecho sucede exactamente igual, podemos encontrar, verbigracia en la obra de Eduardo García Maynez, intitulada “Introducción al

¹² El valor por definición, no lo poseen los objetos ni las acciones, por sí mismas, sino que lo adquieren en función de la relación que guarden con el hombre. Los valores morales únicamente se dan en actos humanos, pues son estos, quienes en base a la bondad o maldad, realizan la valoración interna y externa del acto.

estudio del Derecho”, en su capítulo segundo: Moral y Derecho, como utiliza sin distinción alguna los términos “reglas éticas y normas morales”.

Asimismo, en otra de sus obras el mismo autor García Maynez señala que “...por su origen etimológico vienen a significar lo mismo: teoría de las costumbres. Por lo tanto cualquier distinción entre estos dos términos no puede ser más que convencional”¹³.

Se hace pues latente, la necesidad de precisar si los conceptos de Ética y Moral son equidistantes o bien disímiles, puesto que a lo largo de nuestro trabajo habremos de evocarlos en obvio de repeticiones.

Así pues, es innegable la similitud que existe entre estos dos términos, sobre todo si atendemos a sus raíces etimológicas. Ética proviene del griego ethos y Moral del latín mos, que quiere decir hábito o costumbre.

Al respecto, el autor Manuel Villoro Toranzo asegura que “... por su significado etimológico tanto la ética como la moral reflejan la opinión común según la cual las morales individuales deben seguir la moral aceptada por todo el grupo”.¹⁴

Empero, la razón de la Ética en el plano de la Moral es evidente, aún y cuando a la primera conciernen las conductas del individuo y a la segunda los ideales de perfección aceptadas por la generalidad del grupo (sociedad o colectividad) es claro que el individuo busca definir su ético proceder en base a las aspiraciones morales del grupo, puesto que de ello depende su aceptación, y hay que recordar que por naturaleza el hombre busca la socialización, la integración a un grupo con causas y fines en común.

¹³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. “Ética”, México, Editorial Porrúa, S.A., 1959, Sexta Edición. p. 26.

¹⁴ VILLORO TORANZO, Manuel. “Deontología jurídica”, México, Universidad Iberoamericana, 1987. p.10.

Conforme avanzamos en el desarrollo de este tema es posible sugerir que los conceptos de mérito, definitivamente, no son sinónimos y que por el contrario existen diferencias notables, a nuestro juicio, la más importante de ellas es que la Moral parte de una base social, es decir, está formada por el conjunto de normas que ha establecido el grupo social al que pertenece y en consecuencia su conducta está sometida a ella, tiene un fundamento, más bien de carácter externo; por su parte, la Ética responde más bien al fuero interior, yace en la interioridad del individuo como resultado de la reflexión y su propia elección.

No obstante, mantenemos la firme convicción de la afinidad que existe entre la Ética y la Moral, no como sinónimos sino como concernientes entre sí, principalmente porque el positivismo de las normas morales no sería de facto si el individuo, en su interioridad no las reconociera como parte de su propia Ética y las ejerciera; y la Moral, que atiende a un grupo de individuos, no generaría su normativa y concepción idealista de las conductas que deben prevalecer en su convivencia, si sus integrantes no las hubieran concebido y adoptado, al menos mentalmente.

En este sentido el maestro Villoro Toranzo explica que:

“...entre ética y moral no hay divorcio. Toda ética refleja, aunque no lo pretenda, las aspiraciones morales predominantes en el grupo, se alimenta de ellas y las explicita en exigencias que hace obligatorias para los miembros del grupo, exigencias que son morales y no meras presiones coactivas. Por otra parte, aunque la moral tiene como primerísima función la transformación de los individuos, también tiende por medio de ellos a plasmarse en moralidad positiva, es decir, en conductas que sean practicadas y vividas por el grupo. Aunque son dos disciplinas diferentes, cada una con su método propio, la Ética y la Moral estudian el mismo fenómeno: la conducta humana en cuanto regulada por aspiraciones espirituales y ya no meramente egoístas. La ética observa esa espiritualidad ya plasmada y lograda en las costumbres morales del grupo y actuante como exigencias vividas por el mismo; la Moral la contempla en sus ideales de perfección, con frecuencia alejados de la práctica pero siempre presentes como la meta que debería realizar el ser humano, como centros de polarización de todo lo más notable y generoso que late en nosotros.¹⁵”

¹⁵ Idem. pp. 11-12

La trascendencia de este apartado consideramos ha sido ya puesta de manifiesto. la propuesta de nuestro trabajo engloba por una parte la Función Pública, que crea y desarrolla una cultura administrativa con principios y valores bien definidos, tanto por el derecho como por la costumbre; y por la otra, el elemento subjetivo de ésta: el Funcionario o Servidor Público; es decir, la parte Moral, en cuanto al estudio de un grupo u organización con características, objetivos, fines y prácticas afines y la parte Ética, en cuanto a que está integrado por personas, individuos que son quienes realizan la valoración Ética de sus actos.

Sólo nos resta decir que la Ética desde una perspectiva pública, practicada y exigida a la generalidad de quienes integran la Administración Pública esboza la preexistencia innegable de una cultura que revela aspectos eminentemente morales. El maestro Raúl Gutiérrez Sáenz señala: “La Ética estudia reflexivamente el fundamento de la conducta moral. De nuevo, pues, la Moral está en el plano de hecho y la Ética en el plano de Derecho”¹⁶.

D) La Ética como ciencia

En primer lugar, es importante definir qué es la Ciencia, al respecto nos pareció interesante adoptar la postura de diversos autores quienes coincidieron en empezar por distinguir entre los conocimientos empíricos y los conocimientos científicos, es así como Armando Zubizarreta se refiere a los primeros:

“aquellos conocimientos cotidianos que se limitan a la constancia de los hechos a su descripción, mientras que los conocimientos científicos presuponen no sólo la constancia y descripción de los hechos, sino su explicación e interpretación dentro del conjunto del sistema general de conceptos de determinada ciencia, responde no sólo a la pregunta cómo, sino también por qué se realiza precisamente de ese modo”¹⁷.

¹⁶ GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl. “Introducción a la Ética”, México, Editorial Esfinge, 1970. p. 28.

¹⁷ ZUBIZARRETA, Armando. “La aventura del Trabajo Intelectual”, Estados Unidos de Norteamérica, Editorial Addison –Wesley, 1986. p. 198.

De tal forma que, los conocimientos se transformarán en científicos con la acumulación de hechos de acuerdo a una orientación determinada, y su descripción alcance tal nivel, que puedan ser incluidas en un sistema de conceptos y constituir una Teoría, Ley o Paradigma.

Según los autores Kédrov y Spirkina la Ciencia se aplica tanto para dominar el proceso de elaboración de los conocimientos científicos como todo el sistema de conocimientos comprobados por la práctica, que constituyen una verdad objetiva, y también para señalar distintas esferas de conocimientos científicos, es decir, diferentes ciencias. La Ciencia en concreto es un conjunto extraordinariamente subdividido de ramas científicas diversas ¹⁸.

En concordancia con lo anterior el autor Mario Bunge propone en su libro “La Ciencia, su Método y su Filosofía” que la Ciencia es:

“...un creciente cuerpo de ideas que puede caracterizarse como conocimiento racional, sistemático, exacto, verificable y por consiguiente factible”¹⁹.

En términos generales los autores coinciden al expresar que la Ciencia conlleva al conocimiento de “la verdad” y ayuda al hombre a lograr la construcción, al menos en ideas y conceptos, de las causas que originan los diversos fenómenos que enfrenta ordenándolos sistemáticamente, de tal forma que, un conjunto de conocimientos que no se hallen unidos no pueden constituir una Ciencia.

Históricamente se ha clasificado a la Ciencia de muy diversas formas, tomando en cuenta desde su objeto de estudio hasta el método que emplea. Algunos autores optan por enfocarse a clasificar la Ciencia en Formal y Fáctica, tal es el caso de Mario Bunge quien proporciona una amplia explicación de la clasificación que

¹⁸ Cfr. KÉDROV, M. B. y SPIRKINA, A. “La Ciencia”. México, Editorial Grijalbo, S.A., 1968. p. 157.

¹⁹ BUNGE, Mario. “La ciencia, su Método y su Filosofía”. México, Editorial Patria, 1989. p. 99.

propone, expresando que es importante distinguir entre la Ciencia Formal y la Fáctica ya que tienen objetos de estudio muy diferentes, por ejemplo, en el caso de las Ciencias Formales:

“...sus objetos...son...formas en las que se puede verter un surtido ilimitado de contenidos, tanto fácticos como empíricos. Esto es, podemos establecer correspondencias entre esas formas, por una parte y cosas y procesos pertenecientes a cualquier nivel de realidad, por la otra, así es como la física, la química, la fisiología, la psicología, la economía y las demás ciencias recurren a la matemática, empleándola como herramienta para realizar la más precisa reconstrucción de las complejas relaciones que se encuentran entre los hechos y entre los diversos aspectos de los hechos, dichas ciencias no identifican las formas ideales con los objetos concretos, sino que interpretan las primeras en términos de hechos y de experiencias; Por su parte las ciencias fácticas: ...necesitan más que la lógica formal para confirmar sus conjeturas, necesitan de la observación y experimentación, tienen que mirar las cosas y, siempre que les es posible deben procurar cambiarlas deliberadamente para intentar descubrir en qué medida su hipótesis se adecua a los hechos, este tipo de ciencias no emplea símbolos vacíos sino símbolos interpretados...”²⁰

En concreto de lo anterior podemos concluir que las Ciencias Formales demuestran y prueban mientras las Ciencias Fácticas verifican hipótesis.

Autores como Kédrov y Spirkina señalan que la Ciencia según el punto de vista gnoseológico se divide en “Objetiva” cuando los nexos entre ellas se deducen de las relaciones entre los propios objetos de la investigación y “Subjetiva”, cuando la base de la clasificación se hace depender de las particularidades del sujeto, pero desde el punto de vista metodológico, la clasificación de la Ciencia se divide según sea la forma de establecer la conexión existente entre ellas en “Externa” cuando las ciencias se agrupan solamente según un orden determinado e “Interna u Orgánica” cuando unas Ciencias se deducen y desarrollan indefectiblemente unas de otras.²¹

No obstante lo anterior, según estos autores, la clasificación general de las Ciencias se basa en el descubrimiento de las interrelaciones entre tres grandes sectores del saber: las Ciencias Naturales, las Ciencias Sociales y la Filosofía, cada

²⁰ Ob. cit. p. 105.

²¹ KÉDROV, M. B. y SPIRKINA, A. “La Ciencia”. Ob. cit. p. 157.

una de las cuales abarca todo un grupo de Ciencias. La Ética, como ya lo hemos justificado, se encuentra en la tercera de ellas.

Tal vez parezca que nos hemos extendido sobremanera al querer explicar el significado, alcances y las características de las Ciencias, sin embargo, todas las precisiones vertidas en este sentido nos permitirán apostar a la Ética en su justo sitio, además nos dará la oportunidad de llevarla, al menos de una manera doctrinal o teórica, al ámbito central de nuestro trabajo: la Función Pública y con un marco conceptual bien claro y definido.

Así pues, la Ética, como Ciencia, implica un modelo universal o patrón de comportamiento frente a la realidad, ya lo señalábamos, cuando decíamos que las ciencias forman teorías, leyes o paradigmas, en este caso se trata de la Moral.

La Ética elabora hipótesis y teorías sobre la Moral, propone conceptos, explica categorías relativas a la experiencia Moral, aspira a encontrar sus principios generales mediante procesos lógicos, éstos le permiten, de una manera ordenada y sistemática, conectar los hechos e ideas, para la formación de sus teorías y su posterior comprobación y validación.

La Ética más una disciplina de la filosofía y como tal reúne algunos atributos científicos, en tanto intenta probar las hipótesis que ha desarrollado respecto a la conducta humana y la moralidad de sus actos. Presenta en consecuencia un modelo de conducta de lo que debe ser la conducta misma del hombre, previa la explicación de lo que es. Desde luego que las ideas que se valoran frente a la relación o categorización de valores está vinculada intrínsecamente a los hechos o realidades.

Finalmente, la Ética como disciplina de la filosofía, no sólo describe las conductas del hombre, sino que además nos explica e interpreta la razón por la cual se actuó de esa manera y es aquí donde surge el concepto de la Moral.

E) Configuración prescriptiva de la Ética

Determinar el carácter normativo de la Ética resulta trascendental para el desarrollo de nuestro trabajo, ya que de los argumentos que aquí se discutan dependerá, en gran medida, el papel que la Ética debe de jugar en la Función Pública: Enunciativa y Prescriptiva de los actos que son contrarios a la Moral o cultura administrativa o bien, la idea y conceptos Éticos, que se llevan más a nivel de conciencia, de lo que debe ser el Funcionario Público, dentro del desenvolvimiento y desarrollo de su función, como tal.

Existen diversas opiniones en relación a la normatividad de la Ética. Algunos autores apuntan que ésta tiende a ser necesariamente Prescriptiva (Normativa), y desde luego hay quienes se oponen a esta definición, de tal suerte que trataremos de llegar a una conclusión, que nos permita plantearnos una perspectiva Ética en el desarrollo de la Función Pública, sin llegar a confundirla con disposiciones vinculativas y de carácter legislativo, aún y cuando existen algunos argumentos de los cuales no diferimos completamente, que señalan que la Ética debe de reflejarse y contenerse en la estructura legal del Estado.

La razón es muy sencilla, para la autor Jeremy Pope es así por considerar a esta (la estructura legal) la base de la comunicación de los estándares obligatorios mínimos y de los principios de comportamiento para cada uno de los Servidores Públicos. Las leyes y las reglamentaciones pueden establecer los valores fundamentales del Servicio Público y deben proporcionar la estructura guía, de investigación, acción disciplinaria y procesamiento.²²

Hablemos pues de los argumentos que se tienen para considerar a la Ética como una disciplina normativa. En primer lugar, retomaremos la idea del ya citado Doctor

²² POPE, Jeremy. "Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional". Estados Unidos de Norteamérica, Publicación electrónica en www.tilac.org/source_book.html, p. 274.

Sanabria, quien al definir la Ética lo hace precisamente como una disciplina Normativa de la actividad humana.

El razonamiento que se hace al respecto es muy simple y es que no se puede quedar la Ética solamente en un plano teórico o especulativo, puesto que perdería el sentido científico, ya que como hemos aludido anteriormente, la Ciencia basa su estudio en hechos, ideas y realidades tocantes a fenómenos que el hombre vive o percibe, es por eso que establece normas o leyes las cuales le deben permitir al hombre seguir su camino hacia el bien.

De lo anterior podemos deducir que la naturaleza de la Ética se estima como una disciplina práctica, puesto que norma la actividad humana, y la encamina al bien, le da parámetros y criterios, esto de una manera imperativa, pues establece lo que debe ser en virtud de la Moral y contempla también una sanción, misma que constituye más una valoración interna, de carácter espiritual de los actos, que una pena corporal o pecuniaria.

Por otra parte, también hay tratadistas que niegan en alguna medida la normatividad de la Ética, tal es el caso de Escobar, quien critica fuertemente la sobre estimación prescriptiva de la materia de mérito, la idea de este autor, radica en que no es suficiente establecer normas o parámetros conductuales respecto al hombre frente a Dios, la familia, la patria, etc..., lo cual, desde nuestro punto de vista nos parece justo, si tomamos en cuenta la científicidad de la Ética.

Pues bien, el autor Gustavo Escobar menciona que:

“Además, si la Ética se concibe como una prescriptiva (o Ética normativista) entonces jamás será ciencia, ya que los deberes y derechos que prescribe sólo son expresiones de un determinado momento histórico”.²³

²³ Ibidem. pág. 47.

Ciertamente, las normas éticas, o mejor dicho, las normas morales, los valores y las costumbres o convencionalismos sociales van cambiando según el desarrollo y evolución de los pueblos, sus sociedades y por que no, decir que influyen también, en todo lo que a conductas se refiere, los avances tecnológicos, sin embargo, ya decíamos, que no puede quedarse la Ética en plano meramente especulativo o teórico, es decir, la Ética para ser una disciplina seria necesariamente debe tener y de hecho tiene, consecuencias prácticas, tal es el caso de su normativismo.

Así las cosas, podemos asegurar que como Ciencia Filosófica, la Ética propone un marco conceptual y teórico de su objeto de estudio y desde luego, el método para desarrollar éste; y como materia para el estudio de la conducta humana, puede ordenar determinadas clasificaciones y categorías de normas éticas, que se traducen en normas morales.

1. Códigos de Conducta

Los Códigos de Ética, también llamados Códigos de Conducta, de responsabilidades o deberes han aparecido bajo la concepción de la deontología²⁴. Los deberes o conductas de carácter Ético o Moral que se pretenden exigir a un determinado grupo social o profesional, deben ser plenamente conocidos por los sujetos a quienes obliga (desde luego, en un plano personal y no jurídico).

Ya decíamos que las estructuras legales (que son cuerpos netamente normativos) eran, en cierta medida, la base de la comunicación de lo obligatorio es por eso que surge y se justifica la necesidad de crear, instruir y difundir documentos prescriptivos de deberes más allá de lo jurídico.

²⁴ La Deontología debemos entenderla como la disciplina que estudia los deberes. Definitivamente estos deberes están intrínsecamente ligados a la moral.

Los Códigos de Ética han alcanzado muchas de las estructuras organizacionales del Sector Privado y ya, también, del Sector Público. Podemos encontrar entre otros, Códigos de Conductas profesionales para abogados y doctores; también para la Administración Pública, en general o bien para cada una de sus áreas; para los empresarios y así un sin número de terrenos profesionales.

En este sentido, el tema de los Códigos de Ética nos interesa principalmente en dos vertientes: en cuanto a la finalidad para la que fueron creados y cuan eficaces pueden ser, por supuesto, en el ámbito de la Función Pública.

Se pueden encontrar toda clase de Códigos, en la mayoría de ellos prevalece la clasificación axiológica tomando como punto de partida la naturaleza de sus funciones, definiendo el alcance de cada uno de los valores que allí se consignan, verbigracia, el Código de Ética que deben cumplir los miembros del gabinete mexicano (Gobierno Federal), el cual, contiene los siguientes valores: Bien común, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo. (anexo 1)

Estos valores no son ajenos a los previstos en los Códigos de Conducta de otros países, de hecho una parte importante de ellos coincide, el motivo tal vez sea que todos ellos están inmersos en el mismo ámbito: el Gobierno. Con un propósito meramente ilustrativo se pueden revisar los anexos 2, 3 y 4, en los cuales se presentan los Códigos de Ética de Colombia, Panamá y Costa Rica, inclusive la Organización de las Naciones Unidas ha emitido su Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos.(anexo 5).

Cabe hacer la aclaración, que algunos países, como Costa Rica, Argentina y Venezuela en su afán por instituir una política de ética gubernamental permanente y suficientemente sólida, han ya legislado en cuanto a esta materia para el ejercicio de la Función Pública, de tal manera que surgieron la “Ley de Ética de la Función Pública”, “El Código de Conducta de los Servidores Públicos” y “Código de Ética

del Servidor Público” respectivamente, sólo por mencionar algunos. (anexos 6, 7 y 4).

Este tipo de ordenamientos rebasan el contenido y alcances de los Códigos de Conducta tradicionales, ya que de una manera pormenorizada, enuncian y describen los deberes, prohibiciones, incompatibilidades y hasta sanciones a todas las personas que se desempeñan en la Función Pública en todos sus niveles y jerarquías, cabe señalar que éstas leyes son equiparables a las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos que existen en nuestro País.

También algunos países como Estados Unidos de América (E. U. A.), Canadá, Argentina y otros, han creado importantes “oficinas”, que son las responsables de llevar a cabo todos los programas que en materia de Ética le incumben a los respectivos gobiernos, es decir, desarrollan los proyectos, los ejecutan y les dan seguimiento, inclusive están facultados para iniciar los procedimientos y sancionar, administrativamente las malas conductas.

E. U. A. por ejemplo, crearon en 1978 la Oficina de Ética del Gobierno (Office of Government Ethics), la cual es descentralizada del gobierno y le corresponde proporcionar liderazgo en materia de políticas, dirección en el programa de Ética dentro del sector Ejecutivo del Gobierno además, se encarga de resolver todo lo relacionado con conflictos de intereses de los funcionarios. (anexo 8).

En el caso de Canadá los órganos encargados de desarrollar y vigilar programas han sido creados en lo particular por algunas de sus provincias y también por el Gobierno Federal, llamadas de muy distintas maneras: Comisionado de Ética, Comisionado de conflicto de intereses, Comisionado de Integridad, etcétera. El Gobierno Federal creó la Oficina de Integridad del Servicio Público (Public Service Integrity Office) y tiene como objeto resolver todas aquellas situaciones, con relación a las funciones que desempeñan los Servidores Públicos, que fueron mal hechas. (anexo 9).

Otro aspecto interesante, es el proceso de creación de dichos Códigos y a quienes van dirigidos, con independencia de su contenido y alcances. Este punto cobra gran trascendencia, ya que de ello dependerá en forma importante la vigencia y eficacia de los mismos.

En una inmensa mayoría, los Códigos de Ética son gestados por las altas esferas de la Administración Pública, cometiendo dos grandes errores:

1. Se conciben sin involucrar al personal de todos los niveles.

En el libro de consulta de Transparencia Internacional, correspondiente al año 2000, el autor menciona que a causa de ello el resultado es no sólo que el Código de Ética falla en reflejar adecuadamente las situaciones y aspiraciones del personal de todos los niveles, sino que existe una ausencia completa de apropiación. En algunos aspectos, la forma en que el Código es elaborado es tan importante como el Código mismo²⁵.

2. Se esbozan los valores o las conductas que se supone deben de regir su actuar, desde un plano ideal, sin la convicción de poder ser cumplidas.

Con respecto a este punto quisiéramos añadir, que los Códigos de Ética tienen que ser concebidos con plena aceptación de las personas a quienes norma, de tal suerte, que no puedan ser cuestionados por su banalidad o temporalidad, por haber sido creados a la sazón de la moda.

Por otra parte, hay que recordar que muchos de los ordenamientos legales aplicables a la Función Pública señalan la manera en que deberán desempeñarse las personas que ejerzan el Servicio Público, generalmente en las leyes orgánicas y de responsabilidades podemos encontrar valores como la honestidad, la probidad,

²⁵ POPE, Jeremy. “Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional”. Ob. Cit. p. 278.

justicia, eficiencia, etcétera. Empero, nos sería de mayor utilidad poder agrupar todos ellos en un mismo documento.

Para el caso, el autor Fredy Giraldo Rivera, menciona, entre otras las siguientes aspectos que deben de tomarse en cuenta para la realización de un Código de Ética: “Sistematizar y uniformizar los códigos de ética operativos en cada una de las normas que regulan la función pública.”²⁶

El propósito es evidente, en ocasiones la falta de probidad puede deberse, atendiendo a la cultura ética del entorno, a la falta de conocimiento de los valores o conductas que deben observarse, más allá de la ley, de tal manera que si ordenáramos todas esas normas morales que existen en las normas legales en un solo documento, el cual se diera a conocer ampliamente, seguramente evitarán en una buena parte la dispersión de los mismos.

Así pues, la finalidad de los Códigos de Conducta o Éticos es muy variada y se pueden aludir seis puntos principalmente:

1. Formular de manera clara y concisa los valores y principios éticos centrales sobre los cuales se asentará la actividad del grupo a la que va dirigido;
2. Por lo tanto, proveer al individuo un soporte y estructura para que sus acciones estén basadas en el pensamiento informado y razonado;
3. Establecer un esquema autorregulatorio integral, que norme la conducta de sus participantes, es decir, que oriente en la toma de decisiones y promueva la convivencia armónica ;
4. Ser una guía para la acción moral y reorientar la conducta de sus participantes con el propósito de fomentar el profesionalismo y la integridad;
5. Universalizar las normas que han de seguir sus participantes a la hora de actuar y relacionarse hacia el interior y exterior de su organización y en fin,

²⁶ GIRALDO RIVERA, Fredy. “Hacia un Código de Ética para la Función Pública”. TILAC, 2000. p .10.

6. Reflejar los ideales de conducta en nuestras decisiones y acciones cotidianas y que, a su vez, se constituya en un marco de referencia e identificación para quienes participan de él.

Quisiéramos concluir este apartado, enfatizando un poco más la importancia de la existencia de los Códigos de Ética, parafraseando al maestro Ángel González Malaxecheverría :

“...El verdadero fundamento de la lucha contra las lacras morales en las que se asienta la práctica de la corrupción y el fraude, está en la aceptación y práctica, a nivel individual, familiar y ciudadana de las normas éticas...*Por qué Moisés no bajó del Monte Sinai con diez Sugerencias; bajó con diez mandamientos...* Los mandamientos, base de todas las éticas de comportamiento humano, que constituyen el más formidable baluarte de la lucha contra la corrupción y la base de la educación familiar y ciudadana.²⁷”

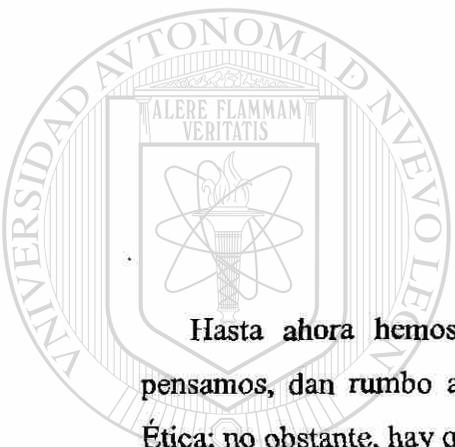
Está claro que los mandamientos aludidos son evocados en una cultura moral y claro debe quedar también, el hecho de que los Códigos de Ética deben ser prescriptivos, sin embargo, como ya lo mencionamos, la cultura Ética en la Función Pública no culmina con un ordenamiento de esa naturaleza, es algo más profundo y complicado.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN[®]
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

²⁷ GONZÁLEZ MALAXECHEVERRÍA, Ángel. “Fundamentos para una auditoría ética: contra el fraude y la corrupción en la gobernabilidad privada y del Estado”. Washington D. C., Marzo de 1999, Monografía de investigación para distribución privada.

CAPÍTULO II ESTADO Y AUTORIDAD MORAL

A) La Autoridad del Estado



Hasta ahora hemos expuesto, de manera sucinta, algunos conceptos, que pensamos, dan rumbo al contenido de nuestro trabajo, en una primera parte: La Ética; no obstante, hay que recordar el contexto en el cual la Ética debe distinguirse: el Sector Público.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Cuando hablamos de lo Público necesariamente nos viene a la mente la idea del Estado, obviamente, técnicamente hablando, en el Derecho se nos ha enseñado que todo aquello que involucra lo Público le interesa al Estado en general: El Derecho Público, el Sector Público, el Orden Público, el Interés Público, el Bien Público, el Poder Público, la Administración Pública, el Servidor Público y por supuesto la Ética Pública.

Aún y cuando nuestro trabajo versa más sobre la idea de la función ejecutiva del Estado, hemos aludido desde el principio la necesidad de la ética en el campo de la Función Pública, con el propósito de encuadrar todas las actividades inherentes al Estado.

Pues bien, hay que saber lo que es el Estado y los fines que persigue, para entender el por qué de su autoridad, por qué le atañe lo público y a la postre su justificación jurídica y moral frente a nuestra propuesta de Ética Pública.

No nos detendremos a estudiar ampliamente el concepto de Estado, por lo tanto, sólo diremos que el Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder²⁸.

El Estado a lo largo de la historia ha ido evolucionando, en la concepción moderna de Estado, como sabemos, es el pueblo en quien recae la soberanía y es a través de las organizaciones estatales como la ejerce.

Suponemos que “*el pueblo*” equivale a lo que conocemos como la voluntad general de la sociedad, uno de los elementos, diríamos, esenciales del Estado y es esa voluntad general la que le da la legitimidad al Estado, pues es quien lo forma y faculta, lo acepta y reconoce, es decir, la voluntad del pueblo, como detentadores de la soberanía estatal, privilegia con “*el poder*” al Estado para facultarse y auto limitarse.

Así pues, es el Estado quien tiene la máxima autoridad dentro del territorio en el que se encuentra la sociedad (pueblo) y es este quien determina por conducto de sus poderes lo que más conviene al pueblo (bien común). Ihering señalaba:

“la naturaleza ha hecho, pues, el lazo de familia, una relación de autoridad y subordinación. Y sometido a ella a todos los hombres, ha velado para que ninguno entre en la sociedad sin haber aprendido esta autoridad y esta subordinación, que son la salvaguardia de la existencia del Estado²⁹”.

²⁸ PORRÚA PÉREZ, Francisco. “*Teoría del Estado*”. México, Editorial Porrúa, S.A, 1994. p. 98

²⁹ IHERING, RUDOLF VON. “*El fin del Derecho*”. 1899. p. 168, Publicación electrónica, www.bibliojuridica.org

La trascendencia de la autoridad del Estado la encontramos en la capacidad que tiene de imponer obligatoriamente sus decisiones a los gobernados, desde luego que dirigidas siempre a la consecución de la satisfacción de las necesidades propias individuales de los ciudadanos y en consecuencia el Bien Común.

Al respecto podemos citar al autor Porrúa Pérez quien enfatiza que "...esta sociedad universal y necesaria, el Estado, no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir, de la autoridad³⁰."

Pero este poder del que hablamos es mucho más complejo que aquel al que se estudia desde el punto de vista antropológico, puesto que subyace bajo el amparo de los fines propios del Estado y no de una clase dominante, en donde concurren aspectos más bien de índole económicos, religiosos y por qué no hasta psicológicos. No es como lo expresa Jorge Sánchez Azcona "el deseo personal de perpetuarse, de alargar su finitud, de sentir que trasciende los límites fatales de su propia muerte³¹".

Entonces, la autoridad del Estado equivale y de hecho es, el Poder Público que le es intrínseco, éste lo faculta para ordenar y disponer de lo necesario para el cumplimiento de sus fines, es lo que llamamos Gobierno; pero a la vez de sustituir a los particulares, por ser estos incapaces de hacerlo o crearlo, en aquello que ponga en riesgo el bien público, por ejemplo, los llamados Servicios Públicos.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Una característica importante de la autoridad del Estado es la condición que tiene para asegurar el cumplimiento de las ordenes dictadas; Porrúa Pérez nos dice que: "una orden que no pueda imponerse es una orden dada al vacío, carece de efectividad³²" y siendo esto así, el Estado jamás alcanzaría sus fines, reinando la anarquía y tal vez, la desaparición del Estado mismo.

³⁰ PORRÚA PÉREZ, Francisco. "Teoría del Estado". Ob, cit. p. 297.

³¹ SÁNCHEZ AZCONA, JORGE. "Ética y Poder". México, Editorial Porrúa, S.A., 1999. p.31

³² Ob. Cit, p. 299.

Ahora bien, hasta aquí podemos deducir que existe una relación muy íntima entre el poder y la potestad normativa del Estado, esto se debe indiscutiblemente a que es el Estado quien, a través de la función legislativa, crea el Derecho; y es el Derecho quien le garantiza y limita el poder al Estado.

Hermann Séllder comenta en este sentido:

“Decir que la voluntad del Estado es la que crea y asegura el derecho positivo es exacto si, además, se entiende que esa voluntad extrae su propia justificación, como poder, de principios jurídicos suprapositivos. En este sentido, el Derecho es la forma de manifestación éticamente necesaria del Estado³³”.

La autoridad forma parte de la sociedad, la naturaleza misma del elemento humano que la integra demanda la existencia de ella y de su efectividad, pues a través de la autoridad se crea, mantiene y mejora el ambiente más propicio a la satisfacción de las necesidades humanas, para que el individuo pueda realizar los supremos valores hacia los cuales orienta su personalidad ética, es un fin también por su propia índole, permanente, incesante.³⁴

Esta última opinión nos lleva a una reflexión: El Estado como proveedor de los servicios que satisfacen las necesidades e intereses de la colectividad y en consecuencia incluidos en la esfera de su más alta competencia, como premisa de su razón de ser, tendrá entonces, previendo el entorno moral que prevalece en toda sociedad y a la cual pertenece y le pertenece, ajustar su desempeño en la consecución de esos fines, mediante lo que conocemos como administración, a una observancia ética mínima.

Es por ello que el tema de la autoridad del Estado cobra relevancia en nuestra investigación. El Estado requiere de la instancia coactiva para poder mantener, lo

³³ SÉLLER, Hermann. “Teoría del Estado”. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987. p. 210.

³⁴ REYES TAYABAS, Jorge. “Bases para el estudio del Estado”. México, 1996. p. 158.

que ya señalaba Reyes Tayabas, “la personalidad ética de los individuos”³⁵, pero el problema se centra más en el ejercicio del poder, los medios y las condiciones bajo los cuales se desarrolla.

Así las cosas, podemos concretar lo siguiente: el Poder Público comprende dos aspectos dentro del Estado: el primero es el Gobierno el cual se centra en la dirección general de las actividades de los individuos, o sea, impone, en virtud de su autoridad, una línea de conducta a sus gobernados, siempre bajo la perspectiva del bien público; y el segundo es la administración, que consiste en la función organizadora de todos los servicios encaminados a la satisfacción de las necesidades públicas o colectivas.

El Gobierno requiere de la administración para lograr su cometido; el Bien público y ésta a su vez, al gobierno, para que le de dirección.

B) Fin del Estado

La voluntad Humana, ha sido sin duda, la que le dio vida y razón de ser al Estado. Desde luego, que en la teoría del Estado o teoría política, esto puede ser cuestionable, sin embargo no entraremos en detalles al respecto, sólo nos concretaremos a decir, que el Estado es concebido por el hombre como derivación de su sociabilidad, ésta a su vez lo ha llevado a buscar fines en todo lo que hace y crea, en otras palabras, todo lo que el hombre crea o desarrolla lo hace con algún propósito y el Estado no es la excepción.

El maestro Serra Rojas afirma categóricamente que si el Estado ha existido y existe es porque tiene fines que realizar³⁶. Estos fines son eminentemente de

³⁵ REYES TAYABAS, Jorge. “Bases para el estudio del Estado”. México, 1996. p. 158

³⁶ SERRA ROJAS, Andrés. “Teoría del Estado.” México, Porrúa, 2000. p. 362.

carácter social, es decir, encaminados a la satisfacción de necesidades humanas y bajo ninguna circunstancia puede distraerse de ellos, al menos en el plano ideal y ético de su concepción.

En toda sociedad, señala Reyes Tayabas, hay, pues, un fin cuya atracción se hace sentir sobre cada una de las voluntades individuales y que se conserva como idea directriz de la voluntad común, del orden y la organización, y naturalmente del poder que a través de ellos conforma³⁷.

Así el Estado responde a un fin superior, que está por encima de todos los fines o intereses individuales o de los grupos que lo conforman, pero que en definitiva también les es común y les atañe.

Consideramos que el fin del Estado es uno e indivisible, es decir, no pueden reducirse a la protección de una clase privilegiada, concibiendo fines de primera y segunda clase, es decir, el fin del Estado engloba y abraza a todos sus integrantes (individuales y de grupo).

Hemos encontrado teorías muy variadas en este sentido y en las que se describen ampliamente un sin número de fines del Estado, algunas desde el punto de vista jurídico, otras desde el punto de vista cultural e incluso económicos, no obstante, todos éstos están inmersos en un fin supremo, mayor, que más adelante explicaremos.

La relevancia de este apartado se deriva de la necesidad de explicar cuales son las circunstancias que motivan al Estado a dirigirse de tal o cual manera y en beneficio de quien y para que lo hacen.

³⁷ REYES TAYABAS, Jorge. "Bases para el estudio del Estado". Ob. Cit. pp. 144-145.

La esencia teleológica de la actividad del Estado está perentoriamente relacionada a la naturaleza del hombre, de lo que ya explicábamos, su tendencia de asociarse para alcanzar un fin.

La autoridad y el orden jurídico son valores que deben prevalecer en la actividad de todo Estado, de hecho estos elementos son esencialmente los que hacen diferente al Estado de cualquier otra agrupación humana, de tal suerte, que pudiéramos pensar que estos dos son sus fines inmediatos, sin embargo, podemos considerar que éstos son, en cierta medida, los medios más próximos con los que cuenta para la satisfacción de un fin mayor, mucho más noble y sobre todo, universal, al menos para la sociedad en la que descansa.

El bien común ha sido reconocido como el fin propio del Estado en tanto alberga una idea general de aceptación, para quienes forman parte del mismo y dirige su actividad.

En este sentido, es oportuno hacer algunas consideraciones respecto al bien común y al bien público, que al igual que la ética y la moral, son tradicionalmente utilizados como sinónimos, pero no pretendemos ahondar en sus diferencias y/o similitudes, por lo tanto, al tratar el tema de cuál es el fin que el Estado persigue, nos permitimos citar al maestro Porrúa Pérez, quien expone:

“...para precisar en lo que consiste ese fin, debemos distinguir entre bien común, fin de toda sociedad y bien público, fin específico de la sociedad estatal³⁸”.

Creemos que la idea es clara y suficiente, por varias razones, en primer lugar por que la idea de sociedad trae aparejada la idea de comunidad, es decir, de algo que les pertenece a todos, lo común, lo que los hace “una” y las distingue de otras agrupaciones.

³⁸ PORRÚA PÉREZ, Francisco. “Teoría del Estado”. Ob. Cit. p. 285.

Siempre que los hombres se agrupan lo hacen con un fin y para un beneficio, lo que éticamente hablando se traduce en el bien, de tal suerte que a la sociedad, como conjunto o agrupación de hombres, le es propio perseguir el bien común.

En segundo lugar, como ya lo señalamos en el apartado anterior, lo público incumbe al Estado y trae a colación la idea de algo plural. Lo público necesariamente lleva implícito algo que ocupa a todos y por lo tanto les es común, empero, la concepción tiene que ser más amplia puesto que le interesa a “todos los individuos y a todos los grupos”, los cuales convergen en una misma idea: la satisfacción de sus necesidades más esenciales, o sea, el bien y al que en consecuencia podemos llamar el Bien Público.

Finalmente diremos al respecto “que el bien común perseguido por el Estado es el bien público”³⁹ y la diferencia estriba en un sentido muy estricto de ambos términos, por lo tanto podemos referirnos al bien Común Público.

Una característica significativa del Bien Común es que niega al Estado la posibilidad de actuar a favor de determinadas personas o clases y por el contrario, le exige procurar el bien de todos los ciudadanos o los más posibles.

La manera de controlar tal situación y que no suceda exactamente lo contrario, tal vez, pueda ser mediante las potestades propias (autoridad y orden jurídico), sin embargo, siempre existe el riesgo de evitar la utilización del poder por quien lo ejerce o bien, de no aplicar adecuadamente la ley, cuando se atenta en contra del interés general, con toda la voluntad de no hacerlo y es entonces cuando interesa al fin del Estado (bien común público), el desarrollo de una cultura ética real.

Así pues, el bien común representa un deber ético del Estado, la razón es la orientación ideológica de éste, es decir, el conjunto de creencias y valores generalmente aceptadas por el cuerpo social, los cuales le permiten el grado de

³⁹ PORRÚA PÉREZ, Francisco. “Teoría del Estado”. Idem. p. 285.

cohesión y de consenso necesarios para la unidad de acción colectiva, por lo tanto adecuará su organización, estructura y funciones al logro de su fin⁴⁰.

La idea de bien común emana de la misma comunidad y se instituye para su propio beneficio, expresando una misión propia por la cual existe, manifiesta y se proyecta⁴¹, nos dice Andrés Serra Rojas, y es por eso que el Estado debe ajustarse a ella.

El bien común tiene como premisa el bienestar social, el cual solo se logra mediante la dirección responsable y bajo altos estándares de integridad, por parte de quienes manejan las políticas públicas.

Nos queda claro que él buscará incansablemente el bien común, ¿pero a través de quién?, ¿quién se encargará de perseguirlo?. El Estado no es un ente que se desenvuelve por sí mismo, requiere de una maquinaria o estructura, que además no se autodetermina, sino que es diseñada, armada y operada por agentes externos, individuales y con características éticas y psicológicas únicas.

Estos individuos, a los que hemos llamado agentes externos del Estado, son en definitiva las personas a las que llamamos servidores o funcionarios públicos. Son ellos el elemento humano que le dan vida y fuerza al Estado, son los que lo dirigen y lo hacen avanzar hacia ese bien común tan anhelado por todos los individuos y grupos que se someten a la autoridad de aquel.

La tarea del servidor público o funcionario o gobernante o burócrata, en cualquiera de sus denominaciones y niveles, lleva consigo la valiosa carga de la reflexión moral de sus actos, como tal, ya que lo que está en juego es un valor superior a cualquiera dentro de este contexto, constituye el único fin sobre el cual descansa la razón de ser del Estado: EL BIEN COMÚN PÚBLICO.

⁴⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "Teoría General del Estado". México, Harla, 1987. p. 172

⁴¹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p. 349.

C) El Derecho en el desarrollo del Estado

Involuntariamente hemos ya adelantado algunas nociones del papel que el Derecho juega frente al Estado, sobre todo al tratar los elementos esenciales de éste. El Derecho y el ordenamiento jurídico representan desde muchas aristas los pilares que le permiten al Estado su existencia y conservación.

El Derecho y los sistemas jurídicos que lo integran han sido una de las herramientas más eficaces del Estado para el desarrollo de sus funciones, le permiten dar la dirección correcta a sus instituciones y presentar a su base social las reglas mínimas de convivencia que, sin excepción, deberán acatar cada uno de sus integrantes.

I. Orden

A lo largo de nuestro trabajo hemos sugerido, insistentemente, que existe una sobrevaloración de lo normativo, prácticamente, en todos los terrenos, inclusive en las ciencias, sin embargo, después de haber analizado algunos conceptos respecto a la autoridad del Estado y el fin que persigue, encuentra amplio sentido el criterio normativo que este utiliza para lograr la paz y el orden público.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Es pues, el Estado una figura altamente ordenadora en dos vías, puesto que se autorregula para el ejercicio de sus atribuciones y regula la actividad de los particulares a través de sus funciones esenciales: creación, aplicación y ejecución de la ley.

Siendo entonces el Estado quien ostenta la única fuente de normas de carácter público (de aplicación general), podemos afirmar que es una entidad con tendencia al orden.

El orden, nos dice García Máynez, es:

“el sometimiento de un conjunto de objetos a una regla o sistema de reglas cuya aplicación hace surgir, entre dichos objetos, las relaciones que permiten realizar las finalidades del ordinante”⁴²

Desde luego que el concepto de orden está plenamente identificado con la índole regulatoria del Estado; primero por ser éste quien da los lineamientos que han de regir la convivencia de los gobernados y segundo, porque todas éstas están orientadas, al menos en un plano ético, a la consecución del fin que persigue: el bien común público.

El concepto aquí vertido de orden alcanza más bien una acepción de carácter filosófica, es por ello, que pudiera parecer, hasta cierto punto, un tanto amplia e impersonal; sin embargo, nos permite entender y justificar la tarea normativa del Estado.

Otro aspecto que vale la pena destacar es el criterio a tomar para ordenar tal o cual cosa, estamos concientes que el orden que el Estado persigue, aunque encaminado a un fin, puede comprender una serie de matices tan variadas como sus funciones.

La realidad de las cosas es que el orden, en cualquier circunstancia, debe ser estudiado y aplicado, bajo una visión teleológica primordialmente y ya, en un segundo plano, respecto a la naturaleza de los objetos o sujetos a ordenar.

En el campo del Derecho, que es el soporte de la capacidad ordenadora del Estado, se toman indudablemente, el elemento teleológico de éste y el elemento especulativo, en tanto las conductas de las personas a las que se dirige no se ciñan a las condiciones previstas en la norma que los rigen.

⁴² GARCÍA MAYNES, Eduardo. “Filosofía del Derecho”. México, Porrúa, 1983, Cuarta edición. p. 23

La sociedad demanda un orden Institucional, que si bien tiene su validez en el reconocimiento psíquico de los miembros de la comunidad, pueda emplear un modo de coacción⁴³.

El valor del orden impuesto por el Estado es intrínsecamente proporcional al reconocimiento y legitimidad que el individuo en sociedad da a éste, es decir, la conjunción de las voluntades individuales para reconocer de él su autoridad, provoca inexcusablemente, la aceptación y sumisión del grupo al orden.

Es entonces necesario también señalar el papel del sujeto pasivo frente a la ordenadora y las causas que originan su sumisión al orden. Sánchez Azcona, refiere que la necesidad de aprobación social, derivado de la convivencia, es la principal motivación del individuo para actuar de acuerdo a los ordenes normativos de la sociedad⁴⁴.

Así las cosas, el carácter ordenador del Estado se convierte inexorablemente en un conjunto de prescripciones, de aplicación general, plenamente vinculativas y con una orientación ética nada cuestionable: el Bien Común Público.

Nuevamente tomamos la idea de García Máynez, quien apunta:

“Llegamos así a la noción de orden normativo. Por tal entendemos, en sentido general, la subordinación de la conducta a un sistema de normas cuyo cumplimiento permite la realización de valores⁴⁵”.

⁴³ Cfr. SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. “Normatividad social, ensayo de la sociología jurídica”. México, UNAM, 1989. Segunda edición. p. 77.

⁴⁴ Ob. Cit. p. 77.

⁴⁵ GARCÍA MAYNES, Eduardo. “Filosofía del Derecho”. Ob. Cit. p. 37.

2. Finalidad del Derecho

El Derecho al igual que muchas otras disciplinas, ha transitado por un proceso de evolución un tanto cuanto complicado. La complejidad a la que aludimos se basa en las estructuras sociales para las cuales surge y otra es para qué se crea.

La finalidad del Derecho, como la concebimos hoy en día, puede ser descrita en muy pocas palabras, sin embargo, existe un trasfondo social que lo hace más interesante. A continuación nos permitiremos citar una parte del texto de la obra *Introducción a la Filosofía del Derecho*, en la cual su autor Roscoe Pound señala doce concepciones diferentes, atendiendo a la teleología del Derecho:

“ Primera. La idea de una regla o conjunto de reglas impuestas por la divinidad para regir las acciones humanas. (Ley de Moisés, Código de Hamurabi, Código de Manù, etc.);

Segunda. Como tradición de las antiguas costumbres que han demostrado ser aceptables para los dioses y señalando así el camino por el cual el hombre puede recorrer su vida con seguridad. (Tradiciones);

Tercera. La recopilación de la sabiduría de los hombres cuerdos de la antigüedad que habían aprendido cual era el camino seguro o aprobado por la divinidad para la conducta de los hombres;

Cuarta. Sistema de principios descubiertos filosóficamente que expresan la naturaleza de las cosas y a las cuales, en consecuencia, tiene el hombre que adaptar su conducta;

Quinta. Conjunto de determinaciones y declaraciones de un Código moral eterno e inmutable;

Sexta. Conjunto de convenios entre los hombres a propósito de sus relaciones recíprocas en una sociedad políticamente organizada;

Séptima. Como reflejo de la inteligencia divina que gobierna el Universo, de aquella razón suprema que determina la obligación moral;

Octava. Conjunto de mandatos de la autoridad soberana de una sociedad políticamente organizada, encaminados a regular el comportamiento de los hombres;

Novena. Sistema de preceptos descubiertos por la experiencia humana y en virtud de los cuales la voluntad individual puede realizar el máximo de libertad posible, compatible con el análogo libre albedrío de los demás;

Décima. Un conjunto de principios descubiertos filosóficamente y desarrollados hasta en sus menores detalles por medio de los escritos jurídicos y las sentencias judiciales;

Undécima. Código o sistema de normas impuesto a la sociedad por la clase dominante de la época, en apoyo, consciente o inconsciente a sus intereses; y

Duodécima. Dictados de leyes económicas o sociales referentes a la conducta de los hombres en sociedad, descubiertas por la observación y expresadas en preceptos obtenidos a través de la experiencia humana acerca de lo que habrá de adaptarse o no en la administración de justicia.”⁴⁶

Lo interesante de todas estas concepciones es el “*para qué*” del Derecho. Es fácil advertir, que cada una de ellas se remonta a una época y lugar determinado, lo que nos habla de una idea de Derecho cambiante atendiendo a las circunstancias de cada época.

Por otra parte, también encontramos inmersos en cada uno de ellos un sentido de autoridad y en consecuencia un sentido de subordinación, aspectos que, en obvio de repeticiones, le son al Estado esenciales para su conservación,

En la actualidad, ya lo hemos dicho, el fin del Estado se refleja en su actividad, o debe reflejarse, una parte de ésta es legislar, o sea, la creación de normas jurídicas reguladoras de conductas, en consecuencia el fin del Estado debe de encontrarse en el espíritu de la norma que crea, es decir, lo trasmite o transfiere inevitablemente.

Ahora bien, existen teorías que aseguran que la finalidad del Derecho es restringir la libertad de los hombres, en sentido contrario hemos encontrado teorías que aseguran que el Derecho libera al hombre; asimismo, existen otras tendencias en las que la libertad, la seguridad y la propiedad son los fines perseguidos por esta disciplina.

Según nuestro criterio, la libertad, la seguridad y la propiedad, más bien pudieran ser considerados como valores inherentes al Derecho, pero en definitiva, nunca superarán el alcance y dimensiones del Bien Común y sí pueden ser comprendidos dentro de éste.

⁴⁶ POUND, Roscoe. “Introducción a la filosofía del Derecho”. Traducido por Fernando Barrancos y Vedia. Argentina, TEA, 1972. pp. 42-47.

Al Derecho entonces le interesa la satisfacción de necesidades sociales y lo hace mediante la ordenación de las conductas humanas, ya sea de particulares, ya de quienes detentan el poder o realizan la Función Pública; en fin, el Derecho como norma de conducta según H. J. A. Hart: pone de manifiesto una relación sustancial entre Derecho y Moral y si toda norma jurídica en particular ha de reunir un mínimo ético para ser auténtico Derecho,⁴⁷ en virtud del propósito que persigue.

En lo personal estimamos que tal afirmación encuentra su fundamento en la razón lógica del objeto de toda norma jurídica y desde luego, del de toda norma Ética o Moral, es decir, el deber ser de la conducta humana para lograr la satisfacción de sus necesidades.

3. Sistema normativo

Todo lo hasta aquí estudiado nos ha llevado, en términos generales, a pensar en no prescindir de un sistema normativo lo suficientemente ético, que permita al Estado el cumplimiento de las exigencias de los miembros de la sociedad y que permita la convivencia plena de estos sobre una base moral.

Cuando hablamos de un sistema normativo estamos reconociendo la existencia de un orden jurídico, definitivamente orquestado por el Estado y si admitimos, a la vez, que el Estado se ajusta al mismo, por ende convenimos en la preeminencia de un Estado de Derecho, al cual la sociedad considera y respeta.

Para Hernández Vega la Sociedad Civil, Derecho o Estado son equivalentes; la Sociedad Civil es pues el estado de Derecho; se comprende que entendido así este

⁴⁷ HART, H. J. A. "El positivismo y la independencia entre el derecho y la moral", Filosofía del Derecho. Compilador R. M. DWORKIN. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1980. p. 36.

concepto, de lo que está hablando no es de una realidad fenoménica, sino de un sistema lógico normativo⁴⁸.

El Sistema Normativo puede ser definido como el conjunto de elementos, o bien normas, ligadas lógicamente entre sí, con una orientación práctica. Porrúa Pérez, lo define como el conjunto de normas que están en vigor en determinado lugar y época⁴⁹.

El autor Eduardo García Maynez define el Sistema Normativo como:

“el conjunto de reglas de conducta establecidas o puestas por los órganos del poder público para la realización de valores jurídicos”⁵⁰

De estos conceptos podemos desprender que un Sistema Normativo, en sí mismo, lleva implícito, la característica de lo vigente y positivo, es decir, todo conjunto de normas jurídicas que adolezcan de falta de observancia y reconocimiento oficial, no puede llamársele, en estricto sentido, Sistema Normativo.

Ahora bien, las fuentes de estos Sistemas Normativos no pueden confundirse, aunque pueda criticarse nuestro criterio por su tendencia altamente formalista, hemos de decir que siempre será el Estado mismo.

Es cierto también que existen circunstancias metajurídicas que provocan o motivan la creación del Derecho, tal es el caso de la Costumbre, pero no podemos negar, puesto que negaríamos la legitimidad del Estado, que toda norma jurídica para obtener validez y vigencia, sea cual sea su fuente primigenia, debe necesariamente transitar por el proceso legislativo reconocido por la ley misma, de tal suerte que el Estado, a través de su función legislativa, crea la norma legal.

⁴⁸ Cfr. HERNÁNDEZ VEGA, Raúl. “Análisis de los discursos de Kant sobre la sociedad civil”. México, UNAM, 1991. p. 13.

⁴⁹ Cfr. PORRÚA PÉREZ, Francisco. “Teoría del Estado”. Ob. Cit. p. 187.

⁵⁰ GARCÍA MAYNES, Eduardo. “Filosofía del Derecho”. Ob. Cit. p. 269.

La Costumbre, sí es una fuente inmediata y primaria del derecho –lo reconocemos- dice Serra Rojas, que responde a una necesidad o a una conveniencia social. Se caracteriza por la expresión espontánea del grupo, que repite actos homogéneos y adecuados...”⁵¹, sin embargo, insistimos, ésta sólo generaría la conducta a normar, la cual si el Estado no le reconoce, por más costumbre que sea, una orientación al bien común, nunca será Derecho.

Pues bien, los sistemas normativos llevan implícitos una gran parte de los conceptos que se han manejado a lo largo de nuestro trabajo, por lo que recapitularemos en este sentido, con el fin de justificar y mostrar la relevancia de estos en una sociedad que busca, además de orden, una práctica ética en todos sus niveles: como gobernantes y como gobernados.

Así pues, en orden al desarrollo de nuestro trabajo, los Sistemas Normativos tienen un fondo Ético o Moral, en tanto regula las conductas de los individuos, miembros de una sociedad, en orden al bien; El Estado crea y asegura el Derecho, es decir, el Derecho es la forma de manifestación éticamente necesaria del Estado, según el concepto de Hermann Sélter y legitima, además, su capacidad coactiva y ésta a su vez, legitima al ordenamiento jurídico; Por otra parte, el fondo teleológico de la norma y del sistema normativo en su totalidad consiste en su orientación hacia el Bien Común, valor que pertenece, ya al Estado, ya al Derecho y finalmente, no podemos negar que un Sistema Normativo conlleva una determinada convergencia de acción como necesidad y potestad de la autoridad para el cumplimiento de su fin, es decir, el orden.

Una vez expuesto lo anterior, entraremos al terreno de la Ética dentro de la norma, de tal manera que nos permita mantener el orden de ideas en torno al derecho frente a la valoración moral, por ser esta la parte sustancial de nuestro trabajo.

⁵¹ SERRA ROJAS, Andrés. “Teoría del Estado”. México, Editorial Porrúa, S.A., 2000. pp. 126-127.

No estamos hablando de la diferencia que existe entre norma moral y norma jurídica, ya que consideramos ha sido superada en mucho tal discusión, más bien hablaremos del papel de la Moral dentro de los sistemas normativos.

En otras palabras la Moral no es ajena al Derecho y por lo tanto a las normas. Tanto el Derecho cuando impone como obligatoria una solución social, como la Moral, cuando señala como recta una conducta individual, tienen como objeto de estudio la conducta recta de los individuos humanos. es decir, la Conducta Moral.⁵²

Una manera sencilla de explicar el por qué el Derecho está compuesto por elementos morales, es el hecho de la protección jurídica que se le da a todos aquellos valores morales, en los cuales, coincide la comunidad, en su trascendencia para mantener el bienestar colectivo, lo que se traduce en la obligación para todos respetar esos valores y en su defecto, la respectiva sanción.

Así pues, la valoración Moral de las conductas que el Derecho regula se encuentra en función del daño o perjuicio que causa a alguien más, aunque no necesariamente personal, es decir, el individuo puede actuar causando un perjuicio de manera impersonal, lo que quiere decir que va en contra de los intereses que se tiene en común en la sociedad a la que pertenece: el Bien Común.

El Derecho a través de sus normas, nos ayuda entonces a solucionar de manera práctica los problemas que surgen como consecuencia de la conducta humana, cuando el desarrollo moral de los individuos no ha seguido su camino: el bien.

Por último, valdría la pena decir, que la conducta humana, como resultado de un proceso psicológico complejo, en el que intervienen el deseo, intención, deliberación, elección y el consentimiento, comprendida tanto en el estudio de la

⁵² Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. "Teoría del Estado". Ob. cit. p. 154.

Ética, como en el del Derecho, debe ser regulada por los medios que ya conocemos (Códigos y Sistemas normativos). La disyuntiva aquí sería entonces, si los Códigos de Ética, con el atributo vinculatorio que les es propio y que apelan a la reflexión moral, por supuesto a nivel de conciencia, pueden ser llevados con plenitud al campo del Derecho, de tal manera que se origine todo un sistema normativo, con sus respectivas características imperativo atributivas y sancionables, pero sin perder su esencia Ética.

En la práctica, comentamos en el último apartado del capítulo que antecede, algunos países han hecho el intento por regularlo de esta manera, consideramos que es una tendencia positiva en el estadio de la administración pública y que en la medida en que se desarrolle será cada vez más útil.

D) La Autoridad moral del Estado

La autoridad del Estado, dijimos, se justifica en virtud del propósito superior que le da al Estado su propia legitimidad, sin embargo, más allá de ese propósito y más allá de la fuerza coactiva con la que él mismo se ha dotado a través del orden jurídico que crea, debe existir necesariamente una autoridad mayor, como prueba de la representación popular que ejerce o se ejerce por su conducto.

El Estado como sistema humano que realiza su actividad por medio de hechos de los hombres, al igual que éstos, al igual que sucede con éstos en su personalidad individual, tiene que sujetar su actividad el Estado a los cánones de la Moral. El respeto de la regla Moral se impone tanto al Estado como a los participantes.⁵³

⁵³ PORRÚA PÉREZ, Francisco. "Teoría del Estado". Ob. Cit. p. 370.

En este sentido, el Estado debe ser ejemplo de la colectividad, obviamente, a través del elemento humano que lo integra y, como ejemplo, se le reconoce su autoridad Moral.

La esencia Moral del Estado descansa en la naturaleza humana de sus integrantes, es decir, todo lo que del Estado surja viene determinado por el orden de los fines de la vida misma, pues el hombre como miembro de la sociedad sobre la que se erige un Estado, ha buscado en su capacidad asociativa la preservación de la vida y su bienestar.

El Estado, no nos queda la menor duda, ha sido establecido por el acuerdo de voluntades de un grupo de personas en busca de una autoridad superior que le permitieran asegurar su defensa y sustento, de ellos mismos, es así que el fundamento de la obediencia de la comunidad al Estado, estriba, no sólo en el uso del poder como atributo del orden jurídico, sino, que como dice Johannes Messener, “su fundamento radica en que la autoridad estatal es parte del orden moral de vida, prescrito en la naturaleza social del hombre⁵⁴”, el Estado y el sistema de Derecho, aún cuando surjan instantáneamente, no evitan la fuente primigenia, el fondo moral que los constituye.⁵⁵

El hombre, insistimos, persigue a través del Estado su seguridad, su bienestar, la paz y el orden, son valores que se desprenden de su socialización, es por eso que el Estado es parte del orden vital moral del hombre, del cual se desprende el fundamento y limitación de su poder.

El derecho del poder del Estado se funda en el fin de Estado y en sus funciones sociales básicas que de allí resultan, cuyo cumplimiento constituye el presupuesto del cumplimiento de las tareas esenciales de la vida humana. La

⁵⁴ MESSENER, Johannes. “Ética general y aplicada”. México, Editorial RIALP S. A., 1969, pp. 303-304 .

⁵⁵ Cfr. Ob. Cit. p. 22.

fundamentación inmediata ético-moral de la autoridad estatal descansa, por lo tanto, en la naturaleza humana.

La autoridad moral del Estado se evidencia por los siguientes rasgos fundamentales de su orden: la existencia del elemento humano en su composición, la sociedad como base de su origen, la concurrencia de voluntades para su creación, la justificación de su poder político con base en el Estado de Derecho, el cual para el autor Jesús Rodríguez es la forma única posible de Estado ético⁵⁶ y por supuesto su medida teleológica: el bien común público.

Así pues, la organización y el funcionamiento del Estado están determinados por el fin que persigue, lo que necesariamente involucra la voluntad del hombre, pues es este quién le da al Estado su orientación teleológica, según lo hemos expuesto. El Bien Común no se obtiene con sólo la potestad jurídica que le brinda el Derecho, sino que hacia el interior del Estado, sus grupos o miembros deben de participar proporcionalmente con la cooperación social.

No basta con reducir el Bien Público a los elementos del orden, de la coordinación, de la ayuda, que son otras tantas nociones formales y desde ese punto de vista, vacías de contenido. Es preciso todavía llenarlas con una tendencia, asignarles una orientación, lo que supone una filosofía e incluso una posición teológica⁵⁷ y en consecuencia una apreciación Moral de su esencia.

En resumen, la autoridad del Estado se basa en su capacidad ordenadora y poder, mismas que le son concedidas por la voluntad humana, ya en lo individual, ya como grupos sociales, concurrentes en la sociedad con la intención común de que les sea procurado el bienestar, es entonces cuando, como consecuencia del

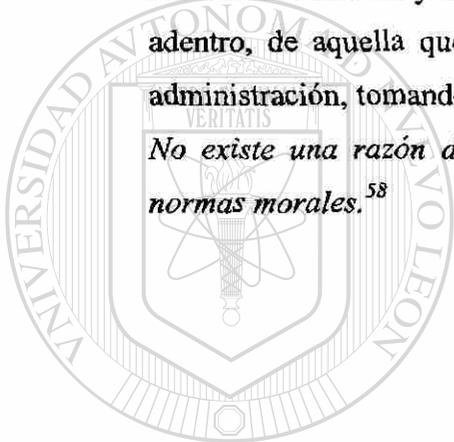
⁵⁶ Cfr. RODRÍGUEZ, Jesús P. "Filosofía política de Luis Lezaga Lacambra". España, Editorial Marcial, 1997. pp. 195-196.

⁵⁷ Cfr. DUBIN, Jaen. "Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía Política". Traducida por González Uribe Héctor y Toral Moreno José, México, UNAM, 2003. p. 56.

reconocimiento y aceptación social, la autoridad política del Estado deja de ser un atributo meramente jurídico y se eleva a un plano ético-moral.

En las dos vertientes del Estado: Gobierno y administración, sucede lo mismo. El primero directamente hacia las personas, el segundo en sus intereses.

Nuestro trabajo, pues, está orientado a cubrir la parte en que el Estado busca la satisfacción de los intereses de las personas. El desarrollo Ético o Moral de todas las actividades de las cuales es responsable y de quienes las realizan, es decir, de los Servidores Públicos y no del Gobierno, en otras palabras, de la autoridad pero hacia adentro, de aquella que obliga a obedecer a quienes realizan tales funciones de administración, tomando como punto de partida lo que el autor Porrúa Pérez señala: *No existe una razón de Estado que justifique la actividad de éste fuera de las normas morales.*⁵⁸



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



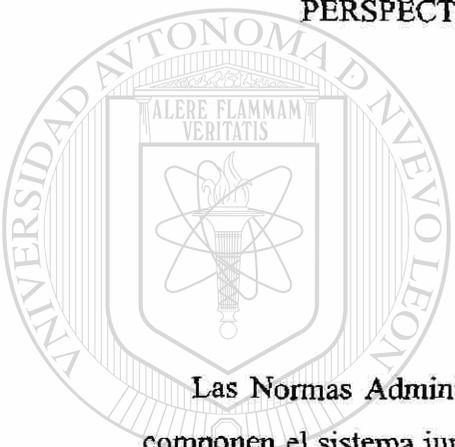
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

⁵⁸ PORRÚA PÉREZ, Francisco. “Teoría del Estado”. Ob. Cit. 370.

CAPÍTULO III

PERSPECTIVA AXIOLÓGICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

A) Composición axiológica de las Normas Administrativas



Las Normas Administrativas, para efecto de nuestro trabajo, son aquellas que componen el sistema jurídico aplicable a la Función Administrativa o Ejecutiva del Estado, es decir, todos aquellos preceptos que estén enfocados a la Administración Pública Estatal en lo que se refiere al desarrollo de la misma; por otra parte, hay que señalar que la denominación de funcionario o servidor público, aunque aplicable a todas aquellas personas que prestan un servicio al Estado en cualesquiera de sus funciones o niveles, servirá para referirnos a quienes prestan sus servicios dentro de la esfera administrativa estatal, es decir, la administración pública.

Hasta ahora sólo nos hemos enfocado al aspecto Moral, tanto del Estado como del Derecho es, pues, en este capítulo en el que acotaremos nuestro objeto de estudio a la parte ejecutiva del Estado y al Sistema Normativo Positivo de ésta función.

Sólo con el propósito de ir delimitando y dejar claro cual será nuestro campo de estudio, diremos que nuestra atención se dirigirá al tipo de ordenamientos que regulan la organización y funcionamiento de la Administración Pública en general y de aquellos que establecen las responsabilidades de quienes ejercen dichas funciones, desde luego, preponderantemente, en función del sistema jurídico mexicano.

En este sentido, es importante reconocer el papel que jugará el Derecho Administrativo en el desarrollo de este tema y su trascendencia, ya que es a través de él como se estudia la regulación, organización y actividad de la función administrativa.

La administración pública, por su parte, tiene como objeto el manejo de todos los recursos públicos que estén a su alcance para la satisfacción de las necesidades de los gobernados, lo que nos lleva de nueva cuenta a pensar en el bien común.

Así pues, las normas administrativas deben estar instrumentadas con un alto contenido axiológico y de hecho así sucede no sólo en nuestro país, sino en todos aquellos en los que la administración pública ocupa una de las funciones esenciales del Estado.

Los valores, como ya lo señalábamos, deben entenderse bajo el concepto de la preferencia de algo o alguien, es decir, la inclinación de las personas hacia ese algo o alguien. El contenido axiológico de las normas es, pues, sin duda alguna, el resultado de la valoración subjetiva, que se ha hecho por los individuos que integran un grupo social, de todas aquellas cosas o situaciones que les permitan su desarrollo y bienestar en común, lo que involucra necesariamente al Estado. En este orden de ideas surge una apreciación superior, que está por encima de todos los individuos y al margen de su autonomía e independencia como tales: el bien común como fin. Así pues, hay que observar una concepción teleológica de los valores, misma que se reconoce en la doctrina como objetiva y es definida como:

“ el carácter que tiene una cosa por el que satisface cierto fin”⁵⁹

Siguiendo estas consideraciones, las normas administrativas guardan una orientación netamente axiológica, puesto que la actividad o función administrativa debe ser acorde al fin o propósito del ente al que le sirve: El Estado.

Así las cosas, los valores que operan o están inmersos en las normas de esta índole deben recaer precisamente en valores jurídicos universales, dada su aplicación general y, por otra parte, pueden encontrarse valores intrínsecos a la naturaleza moral del hombre a los que llamamos éticos o morales.

La Enciclopedia Jurídica Omeba apunta que la esfera específica de la axiología jurídica será aquella referida a los valores del obrar humano, o sea, de la conducta humana, en cuanto esta conducta u obrar es Derecho⁶⁰ y Derecho son también las normas administrativas.

1. Valores jurídicos

El Derecho, como sistema ordenador de las conductas de los hombres, ha sido instituido con el propósito de realizar los valores colectivos que éstos se han planteado; así pues, los valores que las sociedades y los grupos o comunidades han identificado como afines han sido elevados a preceptos legales con la finalidad de garantizar su permanencia, por así convenir al bien común.

Empero, la eficacia de los valores contenidos en los ordenamientos jurídicos no es una cualidad que se materializa por sí misma, esto es, que la norma o precepto requiere de un acto de aplicación por un agente externo, situación que puede poner

⁵⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. “Diccionario Jurídico Mexicano”. México, UNAM, 1988. p. 303

⁶⁰ Cfr. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XXVI. Argentina, Editorial Driskill S. A., 1986. p. 621

en riesgo el propósito de su concepción, estudio que queda fuera de nuestro trabajo, pero que consideramos oportuno señalar para efectos de precisar el débil posicionamiento de los valores, aún y cuando se les tenga por reconocidos jurídicamente.

Existe también otro punto de partida frente al deber ser en el Derecho y son los principios jurídicos, los cuales según Karl Larenz, son los pensamientos directores de una regulación jurídica existente o posible y que, para condensarse en normas y en decisiones, necesitan de una concreción que, por su parte, exige un adicional juicio de valor.⁶¹

Así pues, la axiología jurídica o estimativa jurídica es la teoría de los valores aplicada al estudio de los fines (o valores) propios del derecho, como lo son la justicia, la seguridad y el bien común, justificando así el orden ontológico como parte esencial del Derecho. Coincidimos con el tratadista Rafael Preciado Hernández al concebir los valores jurídicos como parte de la esencia del derecho cuando define a éste como: la ordenación positiva y justa de la acción al bien común.⁶²

Pues bien, los valores jurídicos por excelencia son la justicia, la seguridad y bien común, sin embargo podemos mencionar otros como el interés general y el interés común que en materia de Derecho Administrativo cobran gran relevancia.

Estos valores contenidos en todos los ordenamientos legales, al menos en una concepción ideal, son el parámetro límite de las conductas de todos los hombres a quienes, en razón de su tiempo y espacio, le son aplicables tales ordenamientos y sobre los cuales habrá de realizar una valoración.

⁶¹ LARENZ, KARL. "Derecho Justo. Fundamentos de Ética Jurídica." Civitas, 1993. pp. 32-33.

⁶² PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. "Lecciones de filosofía del Derecho". México, Jus, 1973. 7ª. Edición, p. 266

Para efecto de explicar este punto, habremos de tomar como referencia la clasificación que propone García Maynes y que divide en tres tipos:

- Valores jurídicos fundamentales.
- Valores jurídicos consecutivos.
- Valores jurídicos instrumentales.⁶³

Siguiendo este orden de ideas empezaremos por describir los valores jurídicos fundamentales, los cuales corresponden a los que señalábamos en párrafos anteriores: justicia, seguridad y bien común.

La trascendencia de estos tres valores es tal, porque de ellos depende la existencia de todo orden jurídico genuino⁶⁴ y suponemos que genuino es todo orden jurídico aplicable a la Administración pública y es por eso, también, que coincidimos al denominarlos fundamentales.

a) Valores jurídicos fundamentales

- Se explica la Justicia, pues, en su sentido más amplio, como tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Nuevamente implica un juicio humano y una valoración subjetiva en consecuencia.

A la justicia le incumbe la igualdad, es decir, el respeto y desde luego la dignidad del ser humano; consideramos que, en primer lugar, las normas para ser justas deben reconocer la circunstancia de igualdad en la persona, independientemente de su posición frente al Estado, condición, género etc..., así

⁶³ Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Ob. Cit. pág. 439

⁶⁴ Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Ibidem.

como por el solo hecho de ser personas humanas y, por lo tanto, el respeto a su dignidad como tal.

Así las cosas, en relación a la justicia cabe señalar que ésta representa, sin lugar a dudas, un valor humano y social, asimismo para el Derecho y, en consecuencia, debe prevalecer en las normas administrativas.

Al considerar a la Justicia como un valor jurídico suponemos que la aspiración de todo derecho o norma es ella la razón es simple, la idea de justicia o justo dentro de las normas, inclusive las administrativas, debe conducir a situaciones de validez general, es decir, que sin importar los puntos de vista de los distintos grupos humanos que integran una sociedad, estos deben tener la certeza que el contenido objetivo de la norma les es favorable para su adecuado desarrollo y bienestar.

- Ahora bien, respecto a la *seguridad jurídica* como valor, es indudable la tendencia de toda norma, administrativa o no, a garantizarla y orientar la actividad de quien observa dichas normas al cumplimiento y resguardo de dicho valor.

La seguridad jurídica implica eficacia del orden jurídico, es decir, le da vigencia, valor y certeza. La trascendencia de este valor puede fincarse en la presunción de lo justo de las normas, por lo tanto resulta fundamental garantizar su observancia, pues en esa medida subsistirá un orden mucho más justo.

El valor intrínseco de un orden jurídico no puede hacerse depender simplemente de los actos de obediencia y aplicación de sus preceptos, sino que está condicionado por la rectitud de los últimos. Para decirlo en forma más drástica: un orden sólo es valioso cuando realiza eficazmente los valores que le dan sentido.⁶⁵

El concepto de eficacia, aquí tratado, comprende dos aspectos en función de la seguridad y certeza que debe imperar en la aplicación del orden jurídico, por una

⁶⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Filosofía del Derecho". Ob. Cit. p.479

parte la espontaneidad en el cumplimiento de los preceptos y otra en correspondencia a la obligación correlativa de los órganos estatales de hacer cumplirlas, la ejecución de la conducta prescrita en el precepto legal de que se trate.

El sentido de la seguridad jurídica es inherente al estado de derecho el cual debe ser sostenido y perseguido por las instituciones y sus integrantes que forman la estructura orgánica del Estado.

- El tercer valor jurídico fundamental se refiere al *bien común*, el cual hemos estudiado en el capítulo anterior. Éste representa el fin último del Estado y siendo el Estado quien crea el orden jurídico debe de contenerse en todo precepto legal; así, el bien común es la finalidad más noble del vínculo social en cuanto se consigue de modo racional, a través del Derecho.

El bien común representa un valor jurídico, más que un valor ético, por la responsabilidad que el Estado tiene de garantizar el bienestar general de la sociedad que le es propia, atendiendo a lo que la sociedad ha considerado bueno o sano para todos y sólo a través del Derecho puede conseguirlo, pero además, porque sólo el Estado puede actuar de manera imparcial, es decir, los intereses del Estado son los de todos los miembros de la sociedad que lo compone y en ningún momento podrá orientar sus políticas a un grupo determinado, desde luego, ideológicamente hablando.

En este sentido coincidimos con la idea de García Maynes en que el bien común representa la idea social de la colectividad de que se trate⁶⁶, empero ha sido tomada por el Estado como fin último o su razón de ser, lo que justifica su valoración jurídica para el Estado y para el Derecho.

⁶⁶ GARCÍA MAYNES, EDUARDO. “Filosofía del Derecho”. Ob. cit. pág. 482

Así pues, el bien común debe ser y es considerado un valor jurídico en cualquier sistema normativo puesto que, como lo señalamos en el capítulo anterior, niega al Estado la posibilidad de actuar a favor de determinadas personas o clases y por el contrario, le exige procurar el bien de todos los ciudadanos o los más posibles.

Jean Dabin, por su parte señala que: “L’organisation de l’ordre juridique en fonction du bien commun implique deux choses : d’abord, que la réglementation n’intervienne que dans la mesure où le bien commun (politique, économique, moral, social) le demande ; ensuite, que le contenu, les modalités et les sanctions de la règle soient de terminées par rapport aux exigences du bien commun, celui-ci étant toujours entendu dans le sens relatif de meilleur bien commun possible et réalisable selon les circonstances.”⁶⁷

En este sentido, Jean Dabin, asume la participación de la idea del bien común en todos los ámbitos del Derecho, como parte de su objeto, fin e, incluso, de sus consecuencias. Coincidimos, pues, con esta idea y en obvio de repeticiones hay que señalar la trascendencia de la estimación ontológica, teleológica y subjetiva del bien común dentro de las normas jurídicas.

b) Valores jurídicos consecutivos

Existen valores que se actualizan o perfeccionan en la medida en que los valores fundamentales se van realizando mediante la observancia y reconocimiento de las normas que los contienen, entre los cuales podemos señalar: *la libertad, la igualdad y la paz.*

⁶⁷ DABIN Jean. “La Philosophie de l’ordre juridique positif spécialement dans les rapports de droit privé.” Paris, Sirey, 1929. p. 171 citado por la Nueva Enciclopedia Jurídico. Volumen III, México, 1950. p. 346.

A estos valores, denominados por García Maynes consecutivos, también pueden ser explicados desde un punto de vista ético y así lo haremos en el siguiente apartado; por ahora, nos concretaremos a explicar cada uno de ellos desde el punto de vista jurídico.

- La libertad, jurídicamente entendida y que se le atribuye al hombre como parte de la sociedad inmersa en el concepto de Estado regido por un sistema normativo, se refiere a la potestad que tiene toda persona de optar por el ejercicio o no de sus derechos subjetivos. Estos no constituyen deberes para la persona pues le son concedidos en lo individual, sin perjuicio de los que corresponden a los demás integrantes de la sociedad a la que pertenece.

La libertad así entendida alcanza sus límites en función de los derechos de los demás, a quienes también se les ha de conceder libertades, de tal manera que la libertad jurídica como valor no se basa sólo en la facultad para el ejercicio o no de los derechos no obligatorios, sino también en el reconocimiento y justa distribución de los deberes jurídicos que le son propios.

- Por otra parte, la igualdad tiene que ver directamente con las oportunidades de alcanzar en lo individual justicia, seguridad y las bondades que surgen por el hecho de vivir en sociedad y bajo un Estado de Derecho. Así las cosas, el Estado a través de su sistema normativo y órganos, debe garantizar a todos los ciudadanos las mismas capacidades para el ejercicio de los derechos que se les reconocen y otorgan en las leyes y situarlos en un plano de igualdad de posibilidades y oportunidades.

- Finalmente, haremos alusión a la paz social como valor jurídico. Todo sistema jurídico lleva necesariamente en su espíritu la idea de encontrar y mantener la paz social, la convivencia armónica de los miembros de una sociedad y desde luego el estado de derecho.

La paz social es la consecuencia lógica de normas justas, de sistemas con mecanismos adecuados para lograr la eficacia de los preceptos legales y una auténtica orientación del Estado y el Derecho a la consecución del bien común.

c) Valores jurídicos instrumentales

Ya por último, nos referiremos a los llamados valores jurídicos instrumentales, estos son todos aquellos que contenidos en algún precepto legal, ya sea subjetivo o adjetivo, crean en la persona la convicción de estar viviendo en un régimen jurídico justo y eficaz. Son considerados instrumentales las garantías constitucionales, tanto las individuales o de la persona, como las procedimentales.

2. Valores éticos

En obvio de repeticiones, hemos de recordar algunas consideraciones acerca de la definición de los valores; así pues, desde el punto de vista filosófico, la expresión “valores” significa la cualidad que poseen algunas realidades (hechos, actos o cosas) por la cual son estimables.

Funcionalmente se dice que los valores operan como principios, a partir de los cuales se regulan las conductas y sirven como guía para los individuos y grupos sociales. Esto lleva implícito que los valores forman parte del comportamiento selectivo, cuya característica principal es la de generar acciones intencionadas, encaminadas hacia un objetivo, aspectos ambos fundamentales en la acción político-cultural de toda sociedad que pretende alcanzar el bien común.

La sociedad y la cultura estructuras creadas para el servicio del hombre, señala el Lic. Helio E. Ayala Villarreal, son el instrumento que utiliza (el hombre) para elevarse hasta el logro de los valores⁶⁸; nosotros agregaríamos entonces al Estado y al Derecho.

Los valores pueden ser mucho muy variados, ya que se generan o definen en función de la apreciación subjetiva de un individuo o grupo de éstos; en el significado literal de la palabra, vemos que la palabra “valor” es la fuerza, actividad, eficacia o virtud de las cosas para producir sus efectos, ya sea en el ámbito del Derecho, de la Ética o de la Sociedad; desde luego que nuestro trabajo comprende más bien aspectos jurídicos que de otra naturaleza, pero no podemos negar la fuerte influencia que los valores cívicos han tenido en el gestación del derecho como sistema normativo.

El hombre tiene una tendencia natural a inclinarse o dirigirse a las cosas o personas valiosas, tal vez por eso, todo o casi todo lo que el hombre hace tiene una motivación axiológica. Existen valores éticos reconocidos como universales por asistir y mantener la dignidad del ser humano y que dada su trascendencia son protegidos y garantizados por el derecho. Estos valores de los que hablamos han sido denominados ya, Derechos Humanos o Derechos Universales del Hombre o Inalienables del Hombre, etcétera. La calidad ambivalente (jurídica y humana) de estos valores les da una posición privilegiada, pues gobiernos y gobernantes los reconocen e invocan.

No nos cabe la menor duda que el hombre, en su afán por conseguir el reconocimiento pleno de todo aquello que le es valioso para su realización como ser humano, desde un punto de vista ideal y hasta divino, ha llevado a los valores ha ser parte del Derecho; tan es así, que unos y otros (valores y derechos del hombre)

⁶⁸ AYALA VILLARREAL, HELIO E. “Los Derechos Humanos en la Educación Jurídica”. Revista *Mil y un Matices de los Derechos Humanos* con motivo del Décimo Aniversario de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (Nuevo León). 2002. p. 17

podrían ser considerados sinónimos, pues ambos encierran atributos propios de los hombres, uno en el plano filosófico y otro en el jurídico.

Entre los valores más importantes para el hombre, ciertamente, están: “*la vida y la libertad*”, estos a su vez, también constituyen derechos del hombre, así como, las libertades religiosas, la educación, libertad de reunión y expresión, la igualdad, la propiedad, el trabajo, la remuneración, etcétera.

Sin embargo, nuestro trabajo y en particular este apartado, pretende recalcar la importancia de los valores éticos, es decir, de aquellos que predisponen moralmente al individuo (o servidor público) en su actuar (conducta) para la consecución del valor social más estimable: el bien común; y que por tanto han sido considerados en la creación y práctica de la normativa administrativa.

Así pues, existen un sinnúmero de actitudes o conductas que pueden ser clasificadas en los valores éticos; las más importantes, según nuestro punto de vista, serían: honestidad, responsabilidad, tolerancia, respeto, servicio, imparcialidad, eficiencia, lealtad y legalidad.

La honestidad, por ejemplo, nos merece un trato especial, pues consideramos que, de ser ese valor el principio rector de las personas y en particular de los servidores públicos, los demás (valores) se irán actualizando en la conducta del individuo casi inconscientemente. La pregunta que surge a tal afirmación sería: ¿Por qué?

Pues bien, la honestidad por definición implica no hacer mal uso de lo que se nos confía y por supuesto el que no existan contradicciones o discrepancias entre lo que pensamos, decimos o actuamos. Así las cosas, sería ilógico e irónico, pensar en una persona o servidor público honesto, pero irresponsable o desleal o irrespetuoso o ineficiente o ilegal, etcétera.

El ser honesto permite, a quien lo es, reconocer lo que está bien y lo que es apropiado, según su circunstancia. El valor de la honestidad en un plano social, sin duda, presenta grandes dificultades, ya que el individuo tiene la responsabilidad de identificar todo aquello que sea contrario a los intereses de la comunidad o grupo; empero, el grado de embates para los servidores públicos en este rubro deben ser menos y la razón es simple: la legalidad.

El individuo, como parte de un grupo social tiene que aprender en muchas ocasiones que cosas, actitudes o prácticas no son del todo honestas, pues, como mencionamos en nuestro primer capítulo, las conductas son aprendidas y eso, a la vez, le permitirá crear su propio criterio y discernir la conveniencia sobre otras que no le fueron enseñadas, situación que no debe suceder con los servidores públicos.

Al servidor público, sin perder de vista su calidad de hombre e individuo, por su parte sólo le bastaría ajustarse al derecho para ser considerado honesto, pues como veremos en el capítulo subsiguiente, la característica principal de un acto corrupto o deshonesto es, precisamente, no ajustarse a lo previsto por el ordenamiento legal que regula su función. No olvidamos, por supuesto, que existen situaciones para las cuales el servidor público habrá de apelar a su buen juicio, para resolver un problema más allá de la legalidad; empero, el cumplimiento cabal de sus obligaciones y apego estricto a las normas puede ser un buen principio.

La práctica de los valores éticos en las administraciones públicas está sujeta a la buena formación moral de sus integrantes, ya que son personalísimos y, más aún, no pueden ser obsequiados al servidor público mediante decreto o por prescripción legal; sin embargo, en los últimos años y como medida reactiva a los costos incalculables que tiene la corrupción en las economías y sociedades, una parte importante de países ha buscado la manera de incorporarlos en sus ordenamientos administrativos para su observancia dentro del servicio público.

Recordemos que uno de los principios que rige la actividad dentro de la administración pública es la legalidad y quien crea o ejecuta tal acto es el servidor público. Es cierto, la legalidad no es un valor ético respecto a la vida cotidiana del hombre, pero hacemos referencia a ella porque sí lo es en el ámbito del sector público.

Ahora bien, en nuestro país es muy común encontrar, en materia de responsabilidades de servidores públicos, los conceptos de servicio, imparcialidad, honradez, eficiencia y lealtad, valores que han sido elevados ya a la categoría de preceptos legales.

El servicio, por ejemplo, se refiere al desarrollo de sus actividades de manera cordial y oportuna; la imparcialidad a la prestación de aquel servicio de manera objetiva, sin influencia ni apego a una persona, cosa o idea; la honradez, sin esperar y mucho menos solicitar una contraprestación por el servicio proporcionado o algún otro beneficio, no necesariamente en numerario; la eficiencia, al cumplimiento fiel y exacto de sus responsabilidades, sin demora ni obstáculos y la lealtad, a la institución y a orientar toda la actividad en función de sus principios, fines y objetivos, anteponiendo en el ejercicio del puesto, comisión o encargo el interés general.

Por otra parte, el respeto representa el reconocimiento del valor propio y de los derechos innatos de los individuos y sociedades; es valorar la individualidad y apreciar la diversidad; es ser objetivo, imparcial y justo a la vez; asimismo, en el campo del derecho, es reconocer el valor de la norma y acatarla, permitiendo con ello el mantenimiento del estado de derecho y garantizando en consecuencia la seguridad jurídica de las personas y; finalmente, la responsabilidad, conlleva al cumplimiento fiel del deber, implica compromiso y cooperación, procura el beneficio de todos sin discriminación.

3. Valores en el sistema jurídico administrativo mexicano

Hasta ahora hemos tratado los valores jurídicos y algunos valores éticos que suelen hallarse en el espíritu de las leyes de carácter administrativo; el derecho mexicano no es la excepción; de hecho una de las razones que motivaron el presente estudio es el haber encontrado en ellas términos que más bien corresponden a la ética que al derecho mismo y sin embargo, se pretende que la actividad del Estado se apegue a ella tanto como a lo jurídico.

En el derecho administrativo mexicano existen ordenamientos, que en función de sus alcances y contenidos pueden resultar fundamentales en este escenario, aún y cuando sean de los considerados por la teoría general del derecho como secundarios, tal es el caso de:

1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. La Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.
3. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
4. La Ley de Planeación.

Todas estas leyes, aunque sólo representen una ínfima parte del acervo legal administrativo mexicano, según nuestro punto de vista, son las que marcan la pauta para dar una orientación axiológica a nuestro sistema jurídico, ya que con excepción de la primera todas ellas son de orden e interés público, lo que presupone su orientación a la consecución del bien común. Lo anterior, ya que deben ser observadas por todos y cada uno de los servidores públicos comprendidos en la administración pública y, en algunos casos, su aplicación se extiende a las otras funciones del Estado (Legislativa , Judicial y Electoral⁶⁹); el resto de los

⁶⁹ Se hace referencia a la materia electoral, ya que, si bien es cierto que no corresponde a una función propiamente dicha del Estado, según la Teoría General del Estado y el Derecho Constitucional, también lo es que no se encuentra comprendida en ninguna de las tres funciones tradicionales que marca la doctrina y la práctica (Ejecutiva, Legislativa y Judicial); sin embargo, es obligación del Estado garantizar la

ordenamientos están orientados a órganos o actividades más específicas de la administración pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por una parte hace alusión en su artículo nueve al deber que tienen las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal de conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal; por su parte, la Ley de Planeación, que establece las normas y principios básicos sobre los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo, estipula en su artículo segundo que dicha planeación deberá tender: "...a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.", entre los cuales destacan la igualdad de derechos, el respeto de las garantías individuales, libertades, derechos sociales y políticos.

Señalamos, también, la ley de procedimiento administrativo y es que hay que recordar que todos los actos que, bajo la investidura de servidor público, realice una persona, es un acto administrativo, el cual, según el artículo tercero, fracción III de la mencionada ley, deberá cumplir con la finalidad del interés público, sin que puedan perseguirse otros fines.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Así pues, no podemos olvidar la Constitución General en la cual descansa todo nuestro ordenamiento jurídico y consecuentemente encierra todos los principios (o valores) que se estudian bajo el amparo de la axiología o estimativa jurídica.

representatividad y democracia nacional y para ello debe fomentar la participación ciudadana en la vida política del país y organizar las elecciones, en consecuencia, desarrollando con esto una función más, independiente y autónoma de las demás, pero que sujeta la actividad de sus integrantes también a la ley federal de responsabilidades; además, nuestra Constitución Política en su artículo 41, fracción tercera, primer párrafo la establece como "*función estatal*", sin embargo, no ahondaremos en este tema, pues es materia de discusión de otro estudio.

El contenido axiológico de la Constitución está íntimamente ligado al carácter ordenador de ésta respecto a la vida social de los individuos que la observan, pues según lo menciona Mario de la Cueva, la Constitución es la suma de los principios políticos y jurídicos fundamentales que rigen y que son vividos por la comunidad, siendo por ello un ordenamiento supremo.⁷⁰

Sin embargo, no hay que pasar por alto el hecho de que la esencia misma de la Constitución, sea la nuestra o la de otros sistemas, esta basada en el principio fundamental de la legalidad, ya que por definición ella contiene las normas que regulan la creación y competencia de los órganos ejecutivos y judiciales del Estado los cuales deberán ajustar su actuación al orden jurídico positivo y vigente.

Lo interesante en este sentido es la condición axiológica que reviste un ordenamiento de esta naturaleza cuando la comprensión ontológica de su contenido está dirigida a determinar la estructura política de un sistema de gobierno y del Estado. Pues bien, la razón está ligada al hecho de que la Constitución tiene que ser producto de la sociedad, como lo es el Estado. Pérez Royo refuerza nuestra idea cuando afirma que la Constitución sienta las bases de la vida en sociedad y debe hacerlo coherentemente con los principios de la naturaleza del ser humano que deben presidir su vida social. Un orden de Igualdad y libertad.⁷¹

Ahora bien, siguiendo esta misma línea podemos agregar como principios de la naturaleza del hombre y, desde luego como valores para una sociedad que tiene como prioridad la satisfacción de sus necesidades y la consecución de su bienestar como parte individual de aquella, la libertad, la justicia, la igualdad, la seguridad, etcétera.

⁷⁰ DE LA CUEVA, Mario. "Teoría de la Constitución Mexicana". México, Porrúa, 1982. p. 94

⁷¹ Cfr. PÉREZ ROYO, Javier. "Curso de Derecho Constitucional". España, Marcial Pons Editores, 2000. Séptima Edición. p. 101

Surgen pues las garantías individuales o derechos individuales, como lo afirma Tena Ramírez, para limitar a su vez la libertad del Estado.⁷² Estos derechos individuales son, bajo una concepción subjetiva, auténticamente valores, pues el individuo apreciará innegablemente el respeto a su vida, un trato justo, de igualdad, su libertad de expresión, de pensamiento, de reunión, de asociación, de dedicarse a lo que más le convenga o acomode; pero, también, bajo una concepción objetiva y es aquí donde adquieren su juridicidad, puesto que el fin superior buscado en la norma constitucional debe defender el interés de todos sin transgredir o lesionar la libertad de cada uno de los individuos en quien recae.

B) Los Sujetos en la Función Pública

Cuando hablamos del elemento subjetivo de la función pública necesariamente concierne a un individuo, el cual está compuesto de los mismos atributos y virtudes que cualquier otro por su calidad de ser humano, es decir, el elemento subjetivo de la función pública no puede despojarse de su libertad, albedrío, discernimiento y voluntad, para después cubrirse con el atavío de la función pública, idea que ya hemos manejado con anterioridad.

Pues bien, no sólo es imperativo para nuestro estudio exponer algunas consideraciones propias y de derecho respecto a la orientación axiológica que tiene la función pública, específicamente lo que concierne a la función ejecutiva del Estado; también lo es, el definir e identificar al responsable de asegurar que dicha orientación se mantenga y cumpla, es decir, al servidor público, de tal suerte que nos permitiremos hacer algunas reflexiones al respecto.

⁷² Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". México, Porrúa, 1989. p. 413

1. Servidor Público

El concepto de funcionario público puede variar atendiendo al sistema de gobierno al que se aplica, es decir, encontramos distintas características según el derecho que regula a los trabajadores al servicio del Estado; sin embargo, existe un común denominador en todos ellos: el funcionario público, ya en sentido amplio, ya en sentido estricto, está al servicio del Estado.

La razón principal que hemos encontrado para la diversidad de acepciones de funcionario público es la complejidad misma que encierra la función pública al momento de materializarla y, en consecuencia, las personas que se involucran en el ejercicio y desarrollo de ella.

La función pública es la actividad dirigida en la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, municipio o, en general, a cualquier organismo público⁷³ y por lo tanto a los fines de la administración pública; sin embargo, también puede entenderse como la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores⁷⁴; estos últimos son quienes se encargarán de llevar a buen término los ya multicitados fines del Estado, del Derecho (normas administrativas) y de la administración pública.

La Administración Pública requiere, como podemos deducir, además de su estructura orgánica, de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado, siendo el servidor público quién la realiza.

Pues bien, un servidor público en un sentido puede considerarse como cualquier persona titular de un cargo representativo, gubernativo o político; ahora bien, en

⁷³ Cfr. DE PINA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. México, Porrúa, 1997. pág. 297

⁷⁴ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, UNAM, 1999. pág. 1498.

otro sentido Rafael de Pina lo define como aquella persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de carácter público⁷⁵.

Como podemos notar, estos conceptos son completamente opuestos, pues mientras el primero supone un encargo especial y temporal, el segundo supone una relación permanente y profesional, distinguiendo entonces entre el personal de confianza y el de base, de los cuales no ahondaremos mayormente por no ser este un tema de empleo público.

Por su parte el maestro Gabino Fraga hace una distinción entre ambos, (funcionario público y trabajador al servicio del Estado), cuando sostiene: "Que el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo; y el empleado solo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública"⁷⁶.

Pues bien, sin importar la categoría que asuma quien le presta un servicio al Estado jamás perderá el elemento moral de su naturaleza humana. Tal vez parecería obvio y hasta fuera de lugar la referencia que precede, sin embargo el propósito de definir cada una de las categorías bajo las cuales se puede acceder a la administración pública consiste en identificar que, con independencia de las características vinculativas de servidor y Estado, no se pierde la percepción individual y humana del mismo.

Así las cosas y siguiendo la idea constitucional del servidor público hay que recalcar que son servidores públicos para los efectos de asumir las consecuencias de su propia conducta en el desarrollo de sus funciones:

⁷⁵ Cfr. DE PINA, RAFAEL. Idem. pág. 296

⁷⁶ FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1997. Pág. 130

“...los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común...”⁷⁷

Por tanto, la concepción del servidor público está íntimamente ligada a la prestación de un servicio, empleo, cargo o comisión a favor del Estado y en consecuencia a la Administración Pública, la cual deberá en todo momento encaminarse a la consecución de los fines y objetivos del Estado, prominentemente el interés público y el bien común, jurídica y filosóficamente hablando, respectivamente.

El funcionario o servidor público constituye entonces un elemento de referencia axiológica para la administración pública, puesto que su conducta y voluntad están regidas por pautas éticas o morales, en cuanto a su naturaleza humana y también como parte integrante del Estado, pues ya decíamos en el capítulo anterior que *no existe una razón de Estado que justifique la actividad de éste fuera de las normas morales.*

2. Valores y hábitos del servidor público

El servidor público encuentra a través de la Ética reglas o pautas de conducta a seguir para el buen desarrollo de sus funciones; los valores son el nombre que se ha

⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 108, primer y segundo párrafos.

dado a estas conductas o actitudes, de todos apreciadas, por considerarlas de alto provecho para la convivencia, pero en el papel del servicio público los valores además, cobran una relevancia extraordinaria en cuanto a la causa final del ente al que pertenecen: el Estado.

En muchos países, inclusive el nuestro, la tendencia a la creación de códigos de ética o decálogos de valores ha tomado especial relevancia, sobre todo en materia de administración pública (ver anexos 1, 2, 3, 4 y 5).

La importancia de contar con servidores públicos virtuosos y con amplias cualidades cada vez se hace más latente, puesto que las leyes y los sistemas de responsabilidades existentes, prácticamente en cualquier país con un régimen democrático, no han sido suficientes ni eficaces, pues la corrupción sigue creciendo, tanto en países desarrollados como subdesarrollados. (ver anexo 10-índices de percepción de corrupción 2002-2003).

El determinar qué valores y hábitos debe practicar un servidor público no es difícil de hacer, pues está claro que quien represente al Estado, a través de la administración pública desempeñando algún puesto, comisión o encargo, debe ser una persona honesta, honrada, responsable, trabajadora, cortés, leal, disciplinada, etcétera, pero ante todo debe observar celosamente el principio de la legalidad.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Estos valores y muchos más pudiéramos enunciar en un afán por determinar todos los atributos que un servidor público debe tener; sin embargo, resulta innecesario puesto que hay que reconocer que no son distintos a los que cualquier persona, sin importar su oficio, empleo o profesión, debe practicar, con excepción, claro está, el de la legalidad.

Nuestro objetivo en este apartado es precisamente reflexionar acerca de si existe algún valor ético, cualidad o hábito en el servidor público distinto a los que promueven y practican quienes se desarrollan profesionalmente en el sector privado,

ya sea de manera independiente o bien para una empresa. Desde nuestro punto de vista, no es así, de tal suerte que cualquier persona que adquiriera la calidad de servidor público debe llevar a cabo sus tareas con estricto apego a dichos valores, pues se presume que es una persona honorable y de reconocida integridad moral en la sociedad y que además ya los practicaba

3. Responsabilidad moral de los Servidores Públicos

El llamado compromiso moral o, bien, responsabilidad u obligación moral de las personas, a diferencia de la responsabilidad legal, es de tipo racional. Esto se debe principalmente a que la presión que se ejerce en el individuo no está originada ni por autoridades, ni por la sociedad, es más, ni siquiera por miedo a ser sancionado. La responsabilidad moral es por tanto la presión que ejerce la razón sobre la voluntad, como consecuencia de su oposición a un valor.

La verdadera trascendencia de la influencia de los valores en la voluntad, como parte de un proceso racional de un ser humano, estriba en que no se ve afectado el libre albedrío de la persona. De esta manera la presión o exigencia propia de la razón sobre la voluntad se basa en la observancia de un valor objetivo, mismo que nace y se gesta en lo más íntimo de la persona: la razón misma.

El servidor público, decíamos al inicio de este apartado, está compuesto de los mismos atributos y virtudes que cualquier otro individuo, pues no pierde su calidad de ser humano y persona, de tal suerte que la responsabilidad moral de éste sigue el mismo proceso racional explicado en los párrafos que anteceden.

La responsabilidad moral del servidor público le permite la realización de los valores y estos a su vez originan aquella, pero sí hay que dejar en claro que sólo se trata de los valores éticos o morales y no de los jurídicos; estos, por su parte, se

actualizan atendiendo al principio de legalidad que todo servidor público debe atender.

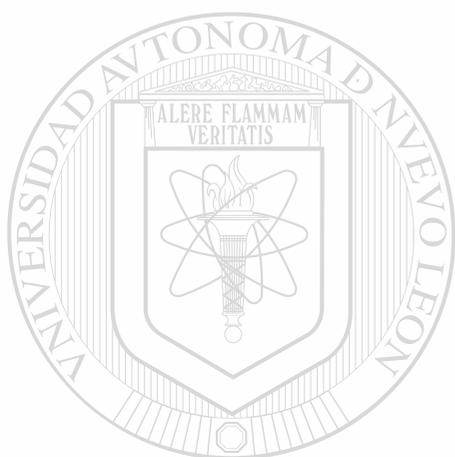
Así pues, cuando una persona (o servidor público en este caso), capta un valor a través de su propia inteligencia o razón, es ella misma quien se impone la obligación y actúa por lo tanto espontáneamente, sin que exista para ello la coacción de agentes externos, desarrollando así la responsabilidad de tipo moral de la que hablamos.

C) Antítesis a los valores jurídicos y éticos

En un sentido estricto y práctico podríamos utilizar como la paradoja de todo lo que hemos venido estudiando los antónimos de los valores descritos en los temas anteriores, como por ejemplo: de la justicia la injusticia, de la libertad la limitación u opresión, de la seguridad jurídica la falta del estado de derecho, del bien común el bien propio o egoísmo, de la paz la intranquilidad, del orden la anarquía, de la honestidad la deshonestidad, de la lealtad la traición, de la imparcialidad el interés, etcétera.

Sin embargo, las prácticas opuestas a los valores, ya jurídicos, ya éticos, dentro de la administración pública, tienen un nombre. Toda actividad que realice, en sentido positivo o negativo, opuesta o fuera del texto legal contraviene al principio de legalidad y por lo tanto afecta directamente a los fines del Estado, por su carácter de servidor público y del Derecho, por desviar su espíritu, poniendo en juego así, la eficacia de los valores jurídicos tales como la justicia, la imparcialidad, la igualdad, la seguridad jurídica y claro, el bien común y, por otra parte, el proceso racional, que lo lleva a tomar la decisión de salirse de lo previsto en la norma, presupone una débil valoración ética de sus conductas, poniendo así, en tela de juicio su honestidad, responsabilidad y lealtad. A todo esto se le conoce como *“CORRUPCIÓN”*.

Así las cosas, podemos señalar como la antítesis de una cultura ética, el concepto de corrupción, tema que abordaremos con mayor profundidad en el siguiente capítulo, considerando sus alcances.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

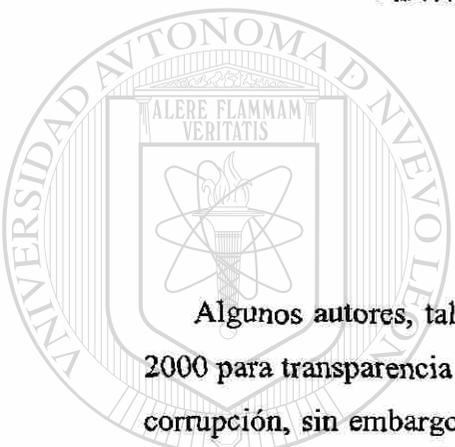


DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO IV

ASPECTOS GENERALES DE LA CORRUPCIÓN

A) Anatomía de la corrupción



Algunos autores, tal es el caso de Jeremy Pope en el libro de consulta del año 2000 para transparencia internacional, han planteado el estudio de la anatomía de la corrupción, sin embargo su estudio se centra en acciones corruptas concretas como resultado de investigaciones de campo y encuestas, principalmente.

La anatomía de la corrupción, dada la naturaleza de nuestro trabajo, cobra un sentido mucho menos pragmático y mucho más conceptual, de tal manera que podamos formar una idea abstracta de este fenómeno que nos permita identificar cualquier situación de corrupción; además, consideramos de poco valor académico, para efectos de nuestro tema, el plantear y describir distintos casos.

José Octavio López Presa coincide con nuestra opinión y señala que para entender la corrupción y sus consecuencias, así como para diseñar políticas de combate y prevención, no basta con indagar los casos individuales que se presentan aquí y allá y el carácter más o menos permisible de una u otra práctica⁷⁸, sino que se

⁷⁸ LÓPEZ PRESA, José Octavio. "Corrupción y cambio". México, Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 15.

requiere además examinarla desde el punto de vista social y jurídico, de tal manera que se puedan identificar los factores que influyen en su aparición y desarrollo.

Por alguna razón, se ha dicho que los países en vías de desarrollo alcanzan índices de corrupción muy superiores a los ya desarrollados o de primer mundo. Esta situación ha desprestigiado sobremedida las instituciones gubernamentales de muchos países, pues supone, como característica *sine qua non* de su condición subdesarrollada, un gobierno y sociedad totalmente corruptos.

El caso de los países latinoamericanos es un ejemplo muy claro de ello; no obstante, estamos concientes que dadas las condiciones económicas de éstos y el poco desarrollo de sus instituciones políticas han fomentado en gran medida la falta de vigilancia y punidad de las prácticas corruptas y peor aún, tal vez las hayan o estén provocando.

Sin embargo, hay que decir que no es una práctica exclusiva de estos países, al contrario, todos están expuestos a ella. Países de los denominados desarrollados también cuentan con altos índices de corrupción, que han puesto en riesgo la estabilidad de sus instituciones pues, de no ser así, no podrían justificarse los recursos exorbitantes que son destinados a campañas anti-corrupción, la promoción y creación de leyes para su control y la creación de organismos estatales para su combate y difusión de la ética.

1. Definición de corrupción

Lo primero que trataremos en este punto es el origen de la palabra corrupción, la cual proviene del latín "*rumpere*", que significa romper o quebrantar.

Ahora bien, la corrupción en términos generales tiene múltiples acepciones en el idioma castellano, tales como: descomposición, putrefacción, podredumbre, pudrición, degeneración, depravación, descarrío, indecencia, soborno, cohecho, etcétera y, así, un sin número de sinónimos. Todos ellos representan en su justa medida la alteración negativa de algo sano o legítimo; tal vez por eso se haya escogido ese término para señalar las prácticas negativas o nocivas dentro de los gobiernos, así como el término de “Derecho”, que presupone rectitud y honestidad, para estudiar lo concerniente a la regulación de las conductas y creación de leyes, que como ya señalamos en los capítulos anteriores, guardan un apego innegable a la moral y los valores.

La corrupción es entonces, como todo delito, un mal por definición, señala Pablo Peyrolón.⁷⁹

Así pues, dejaremos los términos coloquiales y las suposiciones para pasar a un plano más técnico en lo que se refiere a la definición de corrupción. Para ello nos permitiremos citar algunos conceptos de diferentes tendencias y desde luego, fuentes:

La Enciclopedia de Ciencias Sociales define la corrupción como el abuso del poder público para obtener un beneficio particular⁸⁰. En este sentido podemos afirmar que en el fenómeno de la corrupción coexisten tres supuestos básicos: el entorno gubernamental, con todo lo que ello conlleva, como la autoridad o poder; el sujeto que hace uso y aprovecha su posición en dicho entorno (servidor público) y el beneficio que este último obtiene en perjuicio del interés público.

Así, Pablo Peyrolón define a la corrupción como:

⁷⁹ PEYROLÓN, Pablo. Revista Probidad 1999, Sexta Edición, Enero-Febrero 2000.

⁸⁰ SENTURIA, J. J. Enciclopedia de Ciencias Sociales, Vol. VI, 1993. p. 235

“...la interacción al margen de la ley entre al menos un agente público y al menos un agente privado u otro público con el objetivo de alcanzar el beneficio personal de al menos uno de los agentes implicados.”⁸¹

En este sentido, hemos coincidido al menos en dos partes: la intervención de un agente público y la obtención de un beneficio, sin embargo, existe otra parte importante, que queda de manifiesto, para su estudio: las partes, actores o agentes que intervienen, tema que se abordará en el punto cuarto de este apartado.

Otra definición que hemos encontrado es la de Alberto Zuloaga Chávez, quien apunta que es toda acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo, con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades.⁸²

De aquí podemos deducir que los beneficios perseguidos no necesariamente son económicos y tampoco individuales.

Hasta aquí, consideramos ha quedado claro lo que entenderemos por corrupción en lo sucesivo y bajo una perspectiva administrativa; sin embargo, la corrupción puede ser estudiada desde muchos puntos de vista, según su causa y sus efectos; Fredy Giraldo Rivera hace una concisa pero clara clasificación de la orientación que se le puede dar a este fenómeno, la que citaremos a continuación:

- Ética, si consideramos que la corrupción pasa por una pérdida de valores morales -individual o colectivo- en una determinada sociedad.
- Jurídico, si consideramos la existencia de normas jurídicas que alientan la corrupción (como dar un mayor margen de discrecionalidad a una actuación estatal por citar un ejemplo). Una variante, sería considerar el Derecho Penal o, concretamente la justicia penal, en el sentido de que podrían existir normas muy benignas o figuras delictivas no acordes con la realidad, que provocan o alientan la corrupción.
- Político, si consideramos que la corrupción tiende a debilitar la estructura de poder establecido en una constitución provocando un desequilibrio entre poderes.
- Económico (economía política), si consideramos que la corrupción desvía los recursos del Estado y alienta enriquecimientos ilegales (sobre todo en funcionarios públicos). Una

⁸¹ PEYROLÓN, Pablo. Revista Probidad 1999. Ob. cit.

⁸² Cfr. ZULOAGA CHÁVEZ, Alberto. Programa Ejecutivo para la Función Pública, Programa de Desarrollo Humano: Responsabilidad, Compromiso Social y Combate a la Corrupción. “Modulo 1: Administración del Cambio”. México, UdeM, 2001. p. 14.

variante de ella sería considerar que la existencia de una “Excesiva regulación estatal”, desalienta la competencia y consolida una élite burocrática y empresa ineficientes.

- Social, si consideramos que la corrupción socava la sociedad al punto de incapacitarla.
- Cultural e histórico, si consideramos que la corrupción tiene un origen histórico (en el caso nuestro a partir de la conquista) que ha mellado en la cultura de la sociedad y la ha hecho parte de ella.
- Desarrollo social y económico, que podría ser una variante de las tres anteriores, en el sentido de que la corrupción desalienta el desarrollo de un país y lo atrasa.”⁸³

Desde luego que todas ellas son ilustrativas, sin embargo haremos hincapié en las dos primeras perspectivas: la ética y la jurídica.

No nos cabe la menor duda que la corrupción implica necesariamente una desviación de los valores, tanto morales como jurídicos, que ya estudiamos en el capítulo anterior; en consecuencia, se requiere de la voluntad humana para concretarse una conducta o acción corrupta, es decir, no se es corrupto o se realizan acciones de esta naturaleza sin querer o por error.

La concepción ética de la corrupción es precisamente lo que se opone a ella en el ámbito del sector público, como el fraude en el sector privado y los delitos en una sociedad.

Por otra parte tenemos el aspecto jurídico de la corrupción, el cual está más allá de la discrecionalidad que señala Fredy Giraldo y que, en oposición a éste, consideramos que no son las normas las que alientan la corrupción, pues no hemos encontrado hasta la fecha, al menos en nuestro sistema jurídico (mexicano), leyes con disposición expresa para hacerlo. El problema, según nuestro leal saber y entender, está más relacionado con la interpretación de las normas y más aún con la evasión e inobservancia de las mismas, lo que nos lleva de nueva cuenta al punto de la voluntad y por supuesto, de los valores.

Ahora bien, la corrupción, generalmente es concebida y explicada desde un punto de vista económico. Sin pretender ahondar en este sentido diremos que

⁸³ GIRALDO RIVERA, Fredy. Ídem p. 5.

estamos concientes de la implicación económica de la misma, pues prácticamente todo beneficio obtenido mediante esta práctica conlleva una utilidad pecuniaria o cuantificable en dinero, claro está, con sus deshonrosas excepciones; tal es el caso de los beneficios políticos o de posición social. Sin embargo, el tema de la corrupción, independientemente del tipo de beneficio que se obtenga por ella, nos llevará al ámbito de la reflexión moral y axiológica.

La trascendencia de lo jurídico en este tema es precisamente su regulación para ir acotando las causas que lo generan e ir neutralizando los efectos que va ocasionando.

Por último apuntaremos algunas reflexiones, con el propósito de determinar el marco conceptual en el que se desenvuelve la corrupción, desde luego en función de lo aquí tratado:

En primer lugar, la corrupción denota una desnaturalización, ya que la atención y funciones del servidor público son desviadas de su fin natural: el bien común y el interés general; en segundo término y como consecuencia del anterior, el camino que se sigue es al margen de las normas (administrativas y no administrativas), pues teniendo éstas una orientación hacia el bien común e interés general, lo que se busca es satisfacer intereses privados (individuales o colectivos); como tercer punto debemos señalar, el abuso de poder, pues aprovechando la posición privilegiada que le da la función pública, como lo es la ejecución de la ley (espontánea o coactivamente), la utiliza para la obtención de un beneficio particular; todo esto, representa en términos generales: anteponer intereses personales a los generales, el favorecer intereses particulares de terceras personas y no los comunes y una influencia, en el ámbito de la legalidad y el orden, ilícita, ilegal e ilegítima.

2. Gestación de la corrupción

No hay que olvidar que los gobiernos están representados por personas, individuos que en su carácter de servidores públicos, nunca perderán su calidad de seres humanos y que como tales están expuestos a las perversiones, vicios y defectos que ello implica. Así pues, podemos decir que la corrupción se concibe en primer lugar por la intervención del hombre; sin embargo, este apartado, pretende más bien actualizar las causas externas que provocan en el funcionario público el actuar contrario a la Ética y el Derecho.

Es por eso que hemos definido a la corrupción no sólo como un problema de violación de normas, sino como un problema de violación de valores.

El problema de la corrupción implica una disyuntiva de carácter ético, es decir, hacer o no hacer, aún cuando se está consciente de que se actúa o deja de actuar al margen de la ley y por supuesto en beneficio propio y no del interés general, siendo este último, según lo hemos venido estudiando, el principio rector del servicio público.

En este apartado también trataremos las causas de la corrupción; sin embargo, hay que distinguir que existe una diferencia notable entre como se gesta y cuales son las causas que la originan o provocan.

Desde nuestro muy particular punto de vista, la gestación implica una predisposición de fondo a actuar de cierta manera y las causas son las que hacen viables las conductas corruptas, es decir, tengo la voluntad de ser corrupto, pero necesito de ciertas condiciones para materializar mis deseos.

La gestación de la corrupción está íntimamente ligada al resultado esperado de tal o cual conducta, que en términos generales siempre es un beneficio personal o

particular. En este orden de ideas, podemos señalar que la corrupción empieza su gestación con la combinación de dos elementos abstractos y subjetivos: el arbitrio y el egoísmo.

Hemos llegado al punto del egoísmo por considerar que el ser humano siempre actúa con el fin de mejorar su propio estado de satisfacción, así que toda acción en ese sentido es necesariamente egoísta. Además, Gabriel Boragina menciona que el egoísmo es inherente al ser humano, consubstancial a él y motor de su vida.⁸⁴

Manuel de la Herrán Gascón define al egoísmo como la contribución que se hace al bienestar propio a expensas del ajeno.⁸⁵

La justificación moral del servicio público se encuentra en la satisfacción del interés general, por lo tanto, lo que se opone a éste quedará comprendido en el ámbito de lo que se reconoce en el campo de la corrupción. Así pues, específicamente el interés particular sería lo opuesto y, siguiendo la definición propuesta en el párrafo anterior, toda conducta que persiga la satisfacción de intereses particulares es egoísta.

Otra razón más para involucrar al egoísmo como elemento esencial en la gestación de la corrupción, es que aquél provoca en el hombre el ansia de poder, de riqueza, de engañar, etc., beneficios que, según lo expusimos en el apartado anterior, pretende quien se corrompe.

Los actos que se derivan de la administración pública presuponen la participación directa del servidor público que, como ya dijimos, no puede, bajo

⁸⁴ Cfr. BORAGINA, Gabriel. "El Valor Social del Egoísmo". <http://usuarios.lycos.es/hayek/index.htm>
Publicación el 9 de marzo de 1999.

⁸⁵ Cfr. DE LA HERRÁN GASCÓN, Manuel. "Egoísmo, Cooperación y Altruismo".
www.iiich.com/doc/doc200205200002.html .fecha de publicación 22 de octubre de 2002.

ninguna circunstancia, perder su calidad humana e individual, lo que le da cierta autonomía para actuar, aún y cuando, su actividad deba ajustarse a la ley⁸⁶.

El problema viene, en sí, cuando el servidor público pierde la base objetiva de su actividad con motivo de la mezcla que se hace en su conciencia del albedrío que goza como individuo y el egoísmo; este último como fuente de perversión, provocando en Él anteponer sus intereses personales a los de su deber.

Así pues, podemos aseverar que la corrupción es propia de la naturaleza humana y es en el hombre (persona e individuo) en quien se gesta al combinarse, desvalorando su conciencia moral, su libertad, potestad, deseo o voluntad con su individualismo o egolatría.

Empero, no basta con mostrar una predisposición a dicha conducta, se requiere además, un ambiente óptimo para ello, es decir, darle viabilidad a la materialización de esas conductas, aprovechar las condiciones externas que permitan obtener los beneficios particulares anhelados para sí. A estas condiciones externas las podemos denominar: CAUSAS de la corrupción.

a) Causas de la Corrupción

Las causas de la corrupción pueden ser muy variadas y extensas, de hecho podrían clasificarse en diferentes rubros como por ejemplo las jurídicas, las sociales, económicas, personales, etcétera.

⁸⁶ Cuando decimos que la actividad de los Servidores Públicos debe ajustarse a la ley, nos referimos a lo que la doctrina del derecho administrativo reconoce como el principio de legalidad, el cual consiste en que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales (a través de sus representantes) que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior (ley).

Definitivamente no pretendemos hacer una clasificación exhaustiva de ellas y por lo tanto sólo nos detendremos a mencionar y explicar aquéllas que, a nuestro juicio, representan la generalidad en su campo, evitando así un pragmatismo innecesario.

Pues bien, el orden jurídico inadecuado representa una de las principales causas de corrupción. Ello tiene como consecuencia un sin número de situaciones que permiten al servidor público encontrar el camino más adecuado para actuar al margen de la ley sin resultarle responsabilidad alguna, al menos de hecho.

Una de las fallas más comunes en este sentido y que brindan al servidor público mayores oportunidades de corromperse es la discrecionalidad. Dejar a su arbitrio el sentido en que debe resolverse una situación, que debería estar apegada a Derecho, pone en riesgo la observancia del interés general y puede vulnerar el adecuado juicio moral del funcionario. Asimismo, la deficiencia en cuanto al contenido de los cuerpos legales (lagunas) ponen en riesgo la existencia del orden jurídico, al menos en el sentido estricto de la norma.

Otra causa de corrupción relevante es el mal diseño organizacional, pero no sólo en lo tocante a la estructura propia de las organizaciones, sino que esto conlleva, generalmente, la falta de claridad en la asignación de las responsabilidades de sus integrantes (capital humano). Por otra parte, también repercute en el adecuado establecimiento de criterios o estándares, es decir, no existen manuales de procedimiento que permitan al personal una visión precisa del orden que deben seguir las cosas o trámites o, si los hay, se enfrentan a los mismos problemas de los ordenamientos jurídicos inadecuados.

La ineficiencia y falta de transparencia en la gestión estatal es otra de las causas que hemos encontrado como detonadora de una conducta corrupta. Coincidimos en que lo que está y se hace a la luz pública tendrá una tendencia positiva por el costo político que tendría y las consecuencias legales que atraería en caso de no ser así.

El concepto de transparencia aquí estudiado rebasa el significado de su propia etimología, es decir, la transparencia en el campo de la administración pública es mucho más compleja y no se limita a mostrar a los gobernados las cuentas públicas y los resultados de las acciones que se tomen en nombre del interés general, sino que presupone además, la creación, establecimiento y coordinación de instituciones responsables de investigar y sancionar las acciones o actividades corruptas. Asimismo, se lleva implícita una cultura de integridad en la que descansan los valores que les son propios a la humanidad, nación o grupo social.

En últimas fechas y sólo por poner un ejemplo, en nuestro país (México), se ha pretendido instituir una cultura de transparencia, inclusive se ha promulgado y publicado una ley al respecto. (ver anexo 11). Tal vez para nosotros sea nuevo, sin embargo, como lo estudiamos en la última parte del capítulo primero, existen países que llevan más de 30 años desarrollando esta cultura, incluso países latinoamericanos.

Finalmente, abordaremos una causa de corrupción de la cual, sin que nos quepa la menor duda, se derivan todas las anteriores: la debilidad de los valores éticos.

La precariedad de los valores éticos en el desarrollo de la función pública anticipa consecuencias alarmantes y más aún, cuando la falta de ellos se generaliza a tal grado que se alcanzan las estructuras sociales.

Los efectos de la corrupción, señala Konstantine M. Simis, se van comiendo la moral no sólo de quienes dan o reciben dádivas, sino también de los inocentes; estos no han sido parte de la corrupción, pero han sido quienes viviendo en una atmósfera de corrupción han sido forzados a aspirar el aire contaminado.⁸⁷

⁸⁷ Cfr. SIMIS, Konstantin. "USSR: the corrupt society. The secret world of soviet capitalism. Traducida por Jacqueline Edwards y MitchelSchneider. 1982. p. 248." "...The corruption that has rotted the ruled apparat of the country has had the terrible effects of eating away the morals not only of the people who give or receive

El peor de los escenarios podría situarse en una sociedad que, ante la influencia de intereses impropios en el uso del poder y los recursos públicos, fuera en extremo tolerante con el goce de tales privilegios. El resultado sería catastrófico. No sabemos a ciencia cierta cual sería la conclusión, pero el usufructuar el poder llevaría necesariamente a la pérdida de la confianza en las instituciones, en el gobierno y en el estado de derecho, reinando, al final, la anarquía.

Sabemos de antemano que, por razones históricas, el gobierno ha sido una fuente de poder, mismo que se ha utilizado para propósitos no precisamente de interés general. Gladden señala:

“A lo largo de la historia los gobernantes, al ocupar los cargos supremos de visir o ministro, en general sino invariablemente, han pensado en términos de jerarquía y poder más que con base en una competencia administrativa específicamente visualizada”⁸⁸.

La debilidad de los valores éticos en los gobernantes y gobernados acabará traduciéndose en administraciones públicas más corruptas, lo que traería elevados costos económicos y principalmente, sociales. Prueba de esto son las grandes pérdidas que representan para cualquier país tener altos índices de corrupción en materia económica, lo que trae como consecuencia el desmoronamiento de las estructuras sociales básicas y los altos índices de criminalidad.

b) Fórmula de la corrupción

Existe más o menos un consenso generalizado respecto a los factores que intervienen para que se de un acto corrupto. Nosotros hemos ya explicado en el inciso a) de este punto las causas exógenas de la corrupción; sin embargo y sólo con

bribes but also the innocent, those who have not been party to corruption but who have merely been living in an atmosphere of corruption and have been forced to breath its tainted air”.

⁸⁸ GLADDEN, E. N. “Una historia de la Administración Pública”. México, INAP, 1989. p. 286

el propósito de seguir una tendencia doctrinaria nos detendremos a presentar y explicar de manera muy breve la fórmula de referencia.

Pues bien, según lo estudiado y la literatura en la materia, señala que la corrupción es igual a monopolio más discrecionalidad menos transparencia ($C = M + D - T$).

Con excepción del concepto de monopolio, lo demás ha sido presentado con anterioridad; por lo tanto, diremos al respecto que el monopolio, en este sentido no debe entenderse desde el punto de vista económico, ya que en esos términos los alcances pudieran limitarse para el adecuado entendimiento de nuestro tema central: la corrupción.

Así pues, el monopolio bajo la óptica de la corrupción debemos definirlo como aquel servicio o producto que sólo puede ser prestado o suministrado por una persona u organización; si a ello le sumamos la libertad para decidir cómo, cuándo o a quién se le brindará, sin la necesidad de rendir cuentas de su trabajo, el riesgo de corromperse se eleva.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

3. Los actores de la corrupción

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Hemos insistido en el papel predominante que juega el hombre en el estadio de la corrupción y más en su calidad de servidor público. Sin embargo, las prácticas corruptas no son exclusivas de agentes públicos, es decir, si bien es cierto que el concepto de corrupción involucra en su desarrollo la participación de quienes guardan una relación estrecha con la administración pública mediante un contrato de trabajo o un puesto de elección popular, también lo es que para la consecución de sus fines corruptos requiere de una contraparte, generalmente del sector privado.

Los actores o agentes de la corrupción son aquellas personas que participan directa o indirectamente en un acto corrupto. La importancia de no constreñir en este rubro a quienes tienen una intervención directa radica principalmente en los alcances legales de las normas que en materia de responsabilidades existen y que hemos estudiado ya en el capítulo anterior, pues no hay que olvidar que el sólo hecho de tener conocimiento de actos contrarios a la normativa administrativa y no denunciarlos nos hace parte en los mismos.

Así pues, siguiendo el marco conceptual de nuestro trabajo, la corrupción puede darse de dos maneras; lo que no necesariamente incide en la tipología de la misma. La corrupción es por tanto pública o es público-privada.

Los actos de corrupción se situarán en una u otra según los actores que intervengan. La corrupción pública presupone la participación de uno o más actores, todos ellos servidores públicos y afecta directamente el presupuesto público, si el beneficio obtenido es económico o bien, el servicio civil de carrera (burocracia), si el beneficio es una posición política privilegiada.

Por otra parte, la corrupción pública-privada, también puede procurar beneficios en ambos sentidos, pero a diferencia de la anterior, uno de los actores es del sector privado (si se trata de empresas) o de la sociedad civil (si se trata de un particular) o bien, de ambos.

Pues bien, los actores que intervienen en la corrupción básicamente son tres: los corruptos, los corruptores y los ciudadanos.

Antes de adentrarnos a la explicación de cada uno de ellos habría que precisar que, en un sentido amplio, los corruptores podrían ser encuadrados en el rubro de los que hemos denominado corruptos, aún y cuando el término, así prescrito, suele destinarse única y exclusivamente para quien personaliza al servidor público.

Napoleón Saltos Galarza señala que:

“un mito a superar es que la corrupción es un fenómeno exclusivo del sector público... hay más bien coparticipación, una relación incestuosa entre corrupción pública y corrupción privada... no existiría corrupción pública, si no estuvieran en juego poderosos intereses privados que la incitan”⁸⁹

Cada uno de estos actores juega un rol bien determinado en la cadena de la corrupción; en términos generales, el corrupto y el corruptor reciben y dan recíprocamente, el primero faltando a sus deberes o excediendo sus facultades a cambio de una dádiva (en numerario o especie); el segundo, alcanzando sus objetivos, ordinariamente ilegítimos, a cambio de una contraprestación (en dinero o en especie); finalmente, los ciudadanos, quienes rechazan el sistema democrático y demandan mayor transparencia y combate a la corrupción.

Así pues, podemos definir al corrupto como el servidor público⁹⁰ que, aprovechando su posición dentro de la administración pública y actuando al margen de sus deberes como tal, se procura para sí o para otro un beneficio económico o político, en detrimento del erario público, del servicio público como carrera civil o del interés general; desde luego que ello implica también el condicionar a cambio de una dádiva, independientemente de su naturaleza, un servicio aún apegado a derecho.

La condición de servidor público, como ya lo dijimos, limita a éste a llevar su actividad y conductas supeditadas únicamente a lo que le está permitido por la ley, de allí que cualquier acción que se realice sin apego estricto al derecho recae en una acción corrupta. No obstante, hemos encontrado que aún las disposiciones que se crean para la vigilancia, control y sanción de las prácticas corruptas tienen un margen de tolerancia, ya que aún y cuando se tenga la certeza de que la manera en que se condujo el servidor público no es la más adecuada, de acuerdo a la legalidad,

⁸⁹ SANTOS GALARZA, Napoleón. “Ética y Corrupción.” Casals & Asociados, 1998-2001. p. 45

⁹⁰ Por servidor público debemos entender que es aquella persona que desempeñe cualquier cargo, empleo o comisión dentro de la administración pública, independientemente de la relación que guarde con ésta, es decir, empleado o por elección popular.

imparcialidad, eficiencia u honradez, puede no resultarle responsabilidad administrativa por ser una falta levisima o de menor cuantía, de tal suerte que ante una posición meramente legalista, la valoración moral de las conductas puede pasar a segundo término, siendo la ley, desde su objetiva generalidad, la que determine si el servidor público es o no corrupto.

Ahora bien, la contraparte del corrupto sería en consecuencia el corruptor, a quién podemos definir como aquella persona (servidor público, empresario o particular) que propone o incita a un servidor público a hacer o dejar de hacer lo que su deber como tal le obliga y, claro está, con el propósito de obtener a su vez algún lucro o beneficio.

El corruptor, como se desprende de la definición propuesta en el párrafo anterior, puede ser otro servidor público, es decir, en éste puede recaer simultáneamente la categoría de corrupto y corruptor. La corrupción que denominamos pública presupone que los actores que intervienen son agentes públicos o servidores públicos; sin embargo, existe también aquella en la que uno o más de los actores son del sector privado o particulares y son a quienes generalmente se les asocia como corruptores.

El corruptor, así entendido, es quien lleva la mejor parte, puesto que obtiene lo que quiere y lo que arriesga no supera o iguala el valor del beneficio; cosa que no sucede con el servidor público, quién no sólo pone en juego su trabajo, sino su patrimonio y hasta su libertad.

El corruptor es tan egoísta como el corrupto y aprovecha la debilidad en el arraigo de los valores éticos (lealtad, honradez, responsabilidad, etcétera) que tiene este último. Lo más injusto de esto es que la opinión pública critica, señala y sanciona, invariablemente, al corrupto y no así por igual al corruptor; pero peor aún, la misma ley, en la gran mayoría de los casos, tampoco sanciona a quien más se benefició: el corruptor.

Finalmente, hemos llegado al punto donde la sociedad interviene. Los ciudadanos también juegan un papel importante en la cadena de la corrupción. No hay que olvidar que todos, servidores públicos y empresarios, son ante todo parte de la sociedad civil.

No podemos exigir a quienes integran las administraciones públicas, a los proveedores de éstas y a quienes utilizan los servicios que ella brinda que se apeguen a lo que la legalidad, la honradez y las buenas costumbres reclaman, si la sociedad en sí no ha sido capaz de brindar las bases para ello.

El ciudadano como actor en el sinuoso camino de la corrupción se enfrenta a dos retos: el primero es el rechazo y denuncia de las prácticas corruptas (cero tolerancia) y el segundo es el de no ocupar el rol de corruptores; pues en caso contrario se caería en el deshonroso vicio de la doble moralidad.

4. Las dos dimensiones de la corrupción

La corrupción en la práctica alcanza dos dimensiones: la individual y la organizacional. La primera de ellas se limita a una persona con predisposición moral negativa y, en consecuencia, a aceptar, lo que vulgarmente conocemos como mordida. Se va actualizando por actos que en lo particular realiza el servidor público en ese tenor; la segunda, se refiere a actividades corruptas, generalizadas, sistematizadas y que actúa masivamente influyendo en la conducta de todos los que integran tal o cual organización, en este caso, la administración pública.

a) Actos individuales

Los actos individuales de corrupción también podemos identificarlos como eventuales. Éstos representan casos aislados de corrupción en los que los agentes que intervienen lo hacen de manera desorganizada y en secreto para el resto de la estructura organizacional.

López Presa menciona que en estos casos los servidores públicos buscan obtener una ganancia inusual y extraordinaria. Sin embargo, como dichas oportunidades son ocasionales, el impacto posible de esta forma de corrupción es relativamente menor respecto al de otras.⁹¹

Los actos de corrupción individuales tienen sin duda un impacto, desde todos los puntos de vista (jurídico, económico y social), menos agresivo sobre las organizaciones; esto no quiere decir que pueda pasar desapercibido o que los beneficios sean ínfimos, pues aún en casos aislados o eventuales de corrupción las utilidades pueden llegar a ser considerables.

Asimismo, cualquier acto de corrupción, por mínimo que sea, representa un foco de alerta para cualquier organización, pues al igual que cualquier mal puede ir creciendo hasta llegar a su nivel máximo, convirtiéndose, así, en lo que pudiéramos denominar como epidemia.

La corrupción es un fenómeno contagioso; una vez creado el incentivo para la pequeña corrupción (corrupción individual o eventual) éste último tiende a crear una complicidad interesada... el funcionario corrupto maximiza la utilidad esperada de su ganancia total: el salario más los sobornos.⁹²

⁹¹ LÓPEZ PRESA, JOSÉ OCTAVIO. "Corrupción y cambio". Ob. cit. p. 173

⁹² MAGADAN DÍAZ, Marta Y RIVAS GARCÍA, Jesús. "Corrupción y Fraude. Economía de la Transgresión". España, Editorial Dykinson, 1999. p. 65

b) Condición sistemática

Ha quedado claro que cuando la corrupción involucra a todos los miembros de una organización o a su gran mayoría deja de ser considerada como eventual y pasa al plano de lo que se conoce como generalizada.

Sin embargo, el problema es todavía mucho más serio y alarmante . Cuando la corrupción es generalizada pero cada acto es propio de un solo individuo, las posibilidades de sanear esa organización son mucho más factibles y en cierta medida, fáciles, ya que la lucha de los agentes externos (contralorías, auditores o agencias para el combate a la corrupción) para erradicarla, se centra en una persona, aunque se trate de actos realizados por ésta de manera sucesiva o con mucha frecuencia. Pero, ¿qué sucede si la generalización de la corrupción comprende, además, un acuerdo entre sus actores?; es aquí donde las prácticas nocivas llegan al punto de su sistematización.

La condición sistemática de la corrupción, sin duda alguna, implica la participación generalizada de los miembros de las organizaciones, es decir, que no puede darse aquella sin la preexistencia de ésta.

La corrupción alcanza su condición de sistemática cuando los integrantes o miembros de las organizaciones desarrollan formas coordinadas y permanentes de corrupción.

Los procedimientos, en esta dimensión de la corrupción, están claramente viciados y representan un obstáculo serio para quienes pretenden obtener algún servicio o bien prestarlo a la administración pública.

Se considera que la corrupción, una vez que se ha sistematizado, provoca la creación de estructuras paralelas a las formales, (obviamente formadas por los

agentes corruptos), para articular y supervisar las actividades ilícitas que se realizan bajo su sombra.⁹³

Estas estructuras u organizaciones paralelas, también formadas por servidores públicos o personal a su cargo, se encargan de las gestiones necesarias con el firme propósito de optimizar recursos tales como tiempo y dinero.⁹⁴

La dificultad de combatir la corrupción en una organización en donde todos o la mayoría participan bajo la estructura planteada se da en dos vertientes: la primera, el número de servidores públicos involucrados, ya que entre más intervengan y más compleja sea la estructura de corrupción más difícil será desmembrarla y erradicarla y la segunda, la naturaleza de las funciones que realizan y, en consecuencia, el grado de afectación que sufriría el interés general, es decir, si constituye, en el ámbito de los servicios públicos, de los de primera necesidad o básicos.

5. Los efectos de la Corrupción.

Hasta ahora hemos manejado de manera indirecta los efectos de la corrupción, en dónde tiene mayor incidencia y, por su puesto, el costo que representa para toda sociedad.

La corrupción no conoce épocas, no es propia de un grupo o nacionalidad y mucho menos es exclusivo de comunidades con cierto grado de desarrollo social (aunque en ocasiones así lo quieran hacer ver); estas condiciones nos permiten anticipar que el efecto nocivo de la corrupción alcanza todos los niveles de una sociedad.

⁹³ LÓPEZ PRESA, José Octavio. "Corrupción y cambio". Ob. cit. p. 189

⁹⁴ Hablamos de dinero por dos razones, principalmente: el desvío de la contraprestación del servicio que se recibe o bien la sobrevaluación del producto o servicio del que se provee a la administración pública tiene un impacto directo en el presupuesto público; y aunque el beneficio obtenido por el corruptor tenga un costo, en numerario, siempre será menor respecto a lo desviado o sobrevaluado.

Los efectos de la corrupción pueden ser explicados desde muchos puntos de vista; no obstante, todos ellos, sin excepción alguna, inciden directa e inmediatamente en el desarrollo social.

El daño social que se causa por prácticas corruptas afecta al estado de derecho, a los recursos públicos, retrasa el crecimiento de la economía y provoca la desconfianza en las estructuras gubernamentales.

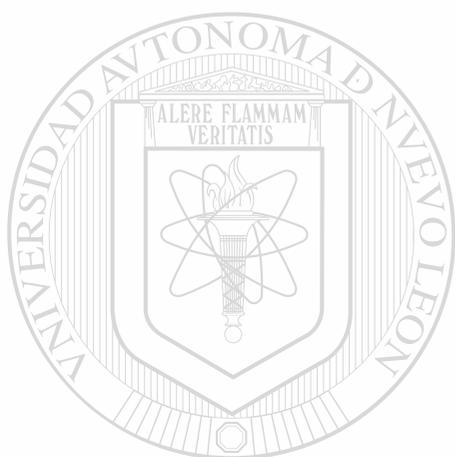
El estado de derecho por ejemplo se ve afectado cuando el servidor público que interviene en un acto corrupto falta a su deber de apegarse estrictamente a lo que la ley le señala, manipulando los procedimientos o bien desvirtuando el contenido de los preceptos legales que norman su función. El actuar al margen de la ley para obtener un beneficio atenta contra la seguridad jurídica (valor jurídico del estado de derecho) que debe prevalecer en cualquier sistema que se precie de mantener el estado de derecho.

Por otra parte, el crecimiento de la economía estatal (federal, local o municipal) es consecuencia de la falta de un estado de derecho confiable, ya que la ilegalidad y la inseguridad jurídica que prevalece ante las prácticas generalizadas de corrupción, inciden negativamente en la imagen del Estado que se trate, privándolo de la confianza de inversionistas, tanto extranjeros como domésticos.

De acuerdo a la Declaración de Lima Perú de 1997, surgida de la Octava Conferencia Anti-corrupción que se llevó a cabo en Lima Perú, se señala que la Corrupción:

- Erosiona la base moral de toda sociedad.
- Viola los derechos económicos y sociales del pobre y del indefenso.
- Socava la democracia.
- Subvierte el imperio de la ley, base de toda sociedad civilizada.

- Retrasa el desarrollo
- Niega a la sociedad y particularmente a los pobres, los beneficios de la libre y abierta competencia.⁹⁵



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

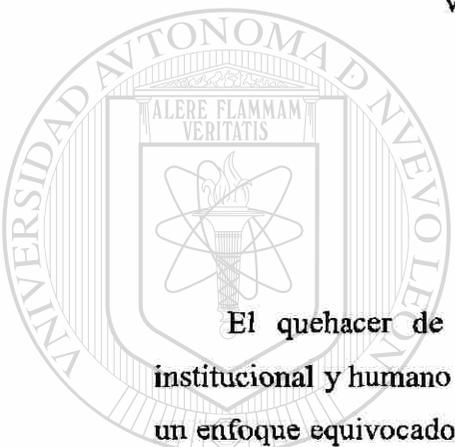


DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

⁹⁵ Citada por el Lic. Carlos Quintanilla Schmidt, Vicepresidente de la República de El Salvador, en su ponencia: "Corrupción: cáncer del Estado". El 20 de octubre de 1999.

CAPÍTULO V
VÍAS PARA UNA CULTURA ÉTICA EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A) Justificación



El quehacer de las administraciones públicas en materia de desarrollo institucional y humano ha tenido, según lo que hemos estudiado hasta el momento, un enfoque equivocado. A lo largo de nuestro trabajo hemos podido apreciar que la ética como disciplina que norma las conductas humanas y la moral como ideales de perfección, de un grupo social, tienen una influencia, casi esencial, en la formación de la figura denominada Estado y, por lo tanto, del Derecho. De tal suerte, que no podemos perder de vista ambos conceptos en la actividad o función ejecutiva del Estado.

Hemos insistido desde el inicio de este trabajo que la solución a los problemas hacia adentro de las administraciones públicas se ha centrado en acotar facultades a los funcionarios públicos, en dar claridad a las responsabilidades de éstos, estandarizar procedimientos, crear y aumentar sanciones a las actividades corruptas o inapropiadas de los servidores, establecer controles, rediseñar las estructuras organizacionales, en fin, se ha pretendido modificar el entorno legal y

organizacional en el que se desenvuelve el funcionario para evitar un comportamiento contrario a Derecho y en consecuencia a la Ética.

Sin embargo, reconocemos que estas medidas son una parte importante de los procesos de cambio, aunque representan, más bien, medidas represivas y basadas en un régimen de sanciones.

En este orden de ideas, la cultura Ética debe trascender el concepto de Estado y al sistema normativo, es decir, debe prevalecer el principio de legalidad en el servicio público, debe de establecerse un sistema de responsabilidades que comprenda a todos los que participan en el servicio público, debe de generarse un sistema que permita identificar y erradicar las oportunidades de corrupción dentro de las administraciones públicas, debe promoverse una cultura de transparencia y, en suma, debe instituirse un sistema de integridad, que bajo la tutela de los anteriores, tenga como principio rector la formación Ética-axiológica de todos los servidores públicos.

Así pues, este capítulo pretende explicar, desde una perspectiva muy personal, las características, valores o principios, que deben prevalecer en un sistema de gobierno que pretenda crear una cultura ética en el desarrollo de la administración pública, claro está, considerando la esencia axiológica del Estado, del Derecho, de la Sociedad y del Hombre.

B) Principio de Legalidad

Durante el desarrollo de nuestro trabajo hemos aludido la importancia de la legalidad en el servicio público y, en general, en la función pública estatal; sin embargo, no hemos aportado hasta el momento mayor referencia que la de su

significado, limitando la trascendencia de su observancia al estricto apego de la actividad pública a la idea de la norma administrativa.

Pues bien, la función administrativa o ejecutiva del Estado debe realizarse y de hecho así sucede, bajo un orden jurídico, el cual, según lo estudiamos en el capítulo segundo de este trabajo, justifica y da sustento al poder público, poder que le reconoce al Estado y a sus órganos, la autoridad pública y moral.

El orden jurídico aludido envuelve toda la actividad del Estado, esto influye necesariamente en la función que nos atañe: la administrativa; es por eso, que los órganos encargados de llevar a cabo dicha función no pueden tomar decisiones individuales, por el contrario deben de ajustarse a la disposición general contenida en las normas administrativas.

Los valores jurídicos estudiados, en capítulos anteriores, requieren para su actualización, de la eficacia de la norma, lo que implica, necesariamente, su observancia y cumplimiento, es decir, el servidor público deberá en todo momento ajustar sus decisiones al texto legal.

Las decisiones o acciones que se toman por el poder público, por conducto de sus órganos u organismos, a través de sus representantes (servidores públicos) deben de estar fundadas en una norma de carácter abstracta e impersonal, que además debe ser una disposición expedida por quien el régimen constitucional reconozca como responsable de la formación de leyes. La conjunción de estos dos supuestos inmuniza la actividad estatal y constituye el más claro ejemplo de un acto legal.

Hasta aquí, hemos abordado el plano ideal de la legalidad, sin embargo existen excepciones, pues, como ya sabemos, las funciones del Estado se conciben desde el punto de vista formal y material, provocando con ello una inconsistencia legal en cuanto a la formalidad de la norma.

Pero el problema de la violación al principio de legalidad es mucho más complejo que eso, existe una excepción en la aplicación práctica de la norma administrativa. En oposición a la legalidad existe la discrecionalidad.

El llamado poder discrecional dispensa a la administración pública de la estricta observancia y apego a la norma administrativa, con la particularidad de ser esta misma la que lo contempla.

Cuando hablábamos de las causas de la corrupción, en el capítulo anterior, señalamos entre ellas la discrecionalidad; de esta dijimos que: “Deja al arbitrio del servidor público el sentido en que debe resolverse una situación que debería estar apegada a Derecho, pone en riesgo la observancia del interés general y puede vulnerar el adecuado juicio moral del funcionario”.

No obstante, es importante resaltar que la discrecionalidad en la actividad de la administración pública no atenta por sí misma contra la legalidad, el problema surge cuando se atienden a intereses netamente particulares o se abusa del poder discrecional conferido en la ley.

En definitiva, el estricto apego a derecho de todos los actos o decisiones dentro de la administración debe ser absoluto y, en consecuencia, la discrecionalidad deberá ir desapareciendo, hasta el punto en que la actividad administrativa cumpla con la única tarea de realizar los fines y objetivos de las normas: la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

C) Sistema de responsabilidades

Los sistemas de responsabilidades constituyen una de las medidas más populares en la lucha contra los actos indebidos o ilícitos cometidos por las personas que

prestan sus servicios al Estado. Un sin número de sistemas jurídicos han desarrollado textos legales en los que se estipulan los actos y conductas de los servidores públicos que constituyen faltas en contra de la administración pública, sus obligaciones, procedimiento de responsabilidad, el tipo de responsabilidad y, en su caso, las sanciones que les corresponden.

Desde el Derecho Romano se contemplaban sanciones para aquellas personas que utilizaban el poder público en beneficio propio; obviamente, en los sistemas jurídicos que le sucedieron también ha sido así, por ejemplo, la Ley de Administración y control Gubernamental de la República de Bolivia, Código Disciplinario Único de la república de Colombia y la “Loi portant droits et obligations des fonctionnaires” en Francia.

Lo cuestionable en un sistema de responsabilidades, bajo la perspectiva de una cultura ética, es su carácter reactivo y punitivo, administrativamente hablando, es decir, las leyes, códigos, estatutos y ordenamientos en general, que establecen las responsabilidades de los servidores públicos, en los sistemas jurídicos estatales, no prevén soluciones sustantivas o de fondo a los supuestos previstos en sus preceptos, en otras palabras, no atacan el problema de raíz y se limitan, en todo caso, a clasificar las conductas o actos que atentan contra la legalidad, la imparcialidad y la eficiencia.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Es importante señalar, que las faltas que se contemplan en un ordenamiento de responsabilidades están, jurídicamente, limitadas a sanciones de carácter administrativas, sin perjuicio, claro está, de las penales, civiles o políticas.

De cualquier forma, los sistemas de responsabilidades representan un elemento significativo en la transición a una cultura ética dentro de las administraciones públicas. Estos sistemas brindan al servidor público, de manera objetiva, claridad respecto a algunas circunstancias de hecho que se oponen a los deberes que le impone la función pública y que, en estricto sentido, se oponen también a los

valores propios de su quehacer, tales como la imparcialidad, la legalidad, la eficiencia, la honradez, la lealtad, el servicio, etcétera.

Los sistemas de responsabilidades para servidores públicos representan, desde nuestro punto de vista, un medio de control de la legalidad, valor éste, que presupone la realización de todos los demás valores jurídicos contenidos en las normas administrativas y por tanto, de gran trascendencia para la formación de una cultura ética en la administración pública.

D) Cultura de transparencia

El concepto de transparencia en el ámbito gubernamental tiene una relación directa con los programas anticorrupción. Generalmente al hablar de transparencia en el sector público implica el punto de partida para el combate a la corrupción, idea que no está del todo fuera de la realidad; sin embargo, consideramos que una cultura de transparencia puede generarse independientemente del combate a la corrupción.

La transparencia bajo la perspectiva de una cultura ética dentro de las administraciones públicas debe comprender no sólo el manejo y destino de los recursos económicos del gobierno, sino además los procedimientos y sus resultados, la información que genera la actividad gubernamental, las funciones, obligaciones y facultades de los servidores públicos y, porqué no, los ingresos de estos últimos.

La transparencia tiene, sin lugar a dudas, una relación muy estrecha con la ética, pues ambas presuponen la existencia y práctica de valores individuales y sociales, tales como, la honradez, la honestidad, la lealtad, la responsabilidad, el bien común, el respeto y la integridad; la razón es muy sencilla, la transparencia implica un alto grado de claridad en todo lo que hacemos, es decir, de congruencia entre lo que está

previsto en las normas y lo que se hace, entre lo que se hace y se informa y entre lo que se informa y la consecuencia real de nuestra actividad.

Ahora bien, no hay que confundir la transparencia con el acceso a la información, conceptos, en nuestro país, en boga y generalmente utilizados indiscriminadamente. Nada más y nada menos, recientemente fue aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tiene como finalidad:

*“...proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”.*⁹⁶

Desde luego que el planteamiento para una ley de transparencia en este ordenamiento deja mucho que desear, pues la clasificación exhaustiva, que en ella se hace, sobre la información que podrá ponerse a disposición de las personas, no garantiza, de ninguna manera, la transparencia en la gestión pública y según podemos apreciar en el contenido de este artículo, se privilegia el acceso de las personas a la información, pero no la transparencia de las operaciones, procedimientos, trámites y gestiones administrativas.

A pesar de lo anterior, hay que reconocer que el acceso a la información es un paso importante en materia de transparencia, así como reconocer que existe información, que dado el impacto que pueda tener en la seguridad y la estabilidad nacional o cualquier perjuicio social, deba considerarse reservada y confidencial.

En definitiva, la transparencia no es sólo poner a disposición de todo el pueblo la información gubernamental, en nuestra concepción, una cultura de transparencia se gesta con la oportunidad que tienen los ciudadanos de acudir al poder público y

⁹⁶ LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. Art. 1.

participar directamente en la gestión pública, evidenciando la claridad de sus procedimientos y la legitimidad de sus decisiones, en función de la legalidad, el bien común y el interés general.

E) Sistema anticorrupción

Uno de los conceptos más interesantes, que surgen a partir del estudio de una cultura ética, en la administración pública, cualquiera que ésta sea, es el de la corrupción.

La legalidad y los sistemas de responsabilidades en el desarrollo de las funciones de carácter público representan un medio, digamos, natural, para combatir la corrupción. Ésta constituye, decíamos, la antítesis de la cultura ética de un régimen de gobierno y es, por ende, otro de los aspectos cardinales a considerar.

Un sistemas anticorrupción es mucho más que una simple auditoria, ésta consiste, básicamente, en la revisión detallada de los procedimientos y el resultado de éstos, con el único propósito de sancionar, en su caso, cualquier irregularidad que sea encontrada; aquel, es más bien preventivo.

El combate a la corrupción no es buscar culpables y sancionarlos. Un sistema anticorrupción persigue fines más nobles. Bajo este esquema se pretende encontrar las áreas más vulnerables de la administración pública en materia de corrupción y ofrecer las medidas que puedan detener tales prácticas.

En este orden de ideas, hay que señalar que la diferencia fundamental entre un sistema de responsabilidades y uno de combate a la corrupción estriba en que el primero, ayudará a determinar si el acto o decisión del servidor público constituye o no, una falta administrativa y a determinar la sanción que le corresponda, si ese

fuera el caso, desde luego, mediante el procedimiento respectivo, también contenido en la ley y, el segundo, a determinar las causas de dichas faltas y proponer las medidas para que no se vuelvan a repetir.

Así pues, los sistemas anticorrupción se encuentran más bien en un plano de inteligencia estratégica⁹⁷, es decir, la organización de un sistema de esta naturaleza debe de recabar toda la información que le sea posible, de manera sistemática, creando con ello una red de información altamente confiable, que le permita detectar las áreas vulnerables para las prácticas corruptas y proyectar los planes y programas para su combate.

El sistema anticorrupción, así concebido debe permitir a las administraciones públicas el logro eficiente en la toma de decisiones en este sentido y el cumplimiento de sus objetivos, de manera que sea una ayuda eficaz y oportuna, que permita el monitoreo y aviso anticipado de riesgos, en el combate a la corrupción.

F) Sistema de Integridad

En el ámbito internacional los sistemas de integridad tienen como propósito el combate a la corrupción, así como un enfoque, mas bien, económico (anexo 13); situación, que al margen de nuestro estudio, pudiera ser suficiente.

En nuestra concepción un sistema de integridad es algo mucho más complejo. Recordemos, que la premisa de nuestro trabajo está basada en el concepto de Ética, de tal suerte, que el establecimiento de un sistema de integridad en las administraciones públicas no podría limitarse tan sólo al combate de la corrupción.

⁹⁷ La inteligencia estratégica constituye el conocimiento anticipado de actos o hechos, para el logro eficiente en la toma de decisiones y en la proyección o implementación de planes para la consecución de los objetivos.

Partiendo de la semántica de integridad habría que decir que se refiere a algo completo, pleno o total, de ahí que no podemos pensar en un sistema de integridad parcial.

Por otra parte, a la integridad se le ha identificado o asimilado con los conceptos de honradez, honestidad, honorabilidad, moralidad, rectitud, probidad, entereza, decencia, lealtad, equidad, limpieza, plenitud, etcétera, de tal manera, que sus alcances respaldan una concepción mucho más axiológica.

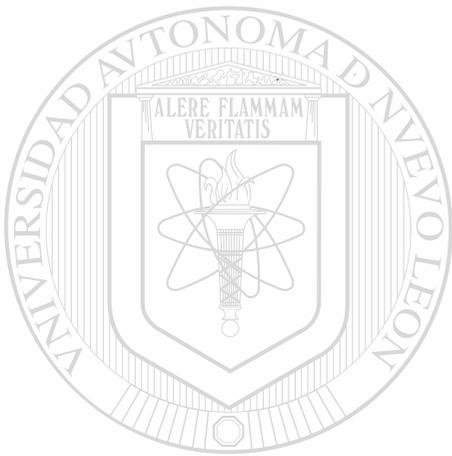
Así las cosas, un sistema de integridad debe abarcar dos grandes aspectos de la vida diaria de las administraciones públicas: el jurídico y el moral.

Desde el punto de vista jurídico, un sistema de integridad debe sentar las bases para garantizar la legalidad en el quehacer cotidiano de la función pública; establecer y ejecutar un sistema de responsabilidades que le permita, además, garantizar la imparcialidad y la eficiencia en el servicio público; promover la transparencia de la gestión pública y brindar los medios para garantizar el acceso de toda persona a la información gubernamental; así como, la implementación de los mecanismos que le permitan detectar los actos, aislados o sistemáticos, de corrupción.

Desde el punto de vista moral o ético, un sistema de integridad en las administraciones públicas debe difundir los valores éticos propios de sus funciones, como lo serían el bien común y la justicia; promover la formación axiológica de sus integrantes; así como, establecer los códigos éticos que regirán su quehacer dentro de la función pública, de tal manera que quién pertenezca a la administración pública, sea capaz de discernir y reflexionar moralmente sobre su actuar, de manera seria y profunda.

Dicho lo anterior, un sistema de integridad bajo la perspectiva de la Ética Pública se interesa y comprende, no sólo en los ordenamientos jurídicos que

fundamentan la organización y actividades de la función pública, sino también, la conducta del individuo, que personaliza a la figura del servidor público y la naturaleza jurídica de su actuar.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CONCLUSIÓN

PRIMERA. La Ética como parte esencial del hombre, en tanto afecta, de manera racional, sus conductas, adquiere una orientación axiológica en su calidad de disciplina práctica.

SEGUNDA. Como disciplina práctica, se le reconoce a la Ética su calidad prescriptiva o normativa; por lo tanto, al hablar de la Ética en el ámbito de la administración pública, se justifica la necesidad de crear, instruir y difundir ordenamientos que normen la actividad y conductas de los servidores públicos hacia el bien, concepto, éste último, que no es ajeno al Estado ni al Derecho.

TERCERA. El Estado, como producto del hombre y la sociedad, asume el deber Ético que ello implica, como principio y fin de su razón de ser, justificando moralmente, en consecuencia, su autoridad o poder supremo, ya que se erige sobre la premisa de un valor superior, que está por encima de todos los fines o intereses individuales o de los grupos que lo conforman, pero que a todos atañe y conviene: *EL BIEN COMÚN.*

CUARTA. La autoridad del Estado requiere de la instancia coactiva, que su capacidad ordenadora le premia, para la consecución de su fin, el cual, a su vez, se encuentra en el espíritu de las normas que crea como resultado *inexorable* de su carácter ordenador, permitiéndole con ello dar la dirección correcta a sus instituciones y presentar, a su base social, las reglas éticas mínimas de convivencia.

QUINTA. El contenido axiológico de las normas es innegable, ya sea desde el punto de vista jurídico o bien, desde una perspectiva ética, el conjunto de normas que rigen la organización y actividad y de aquel que vigilan su exacto cumplimiento y ejecución las administraciones públicas, están conformadas con arreglo a valores jurídicos y éticos, tales como: la justicia, la igualdad, el bien común, la imparcialidad, el servicio, la eficiencia, la paz social, etcétera.

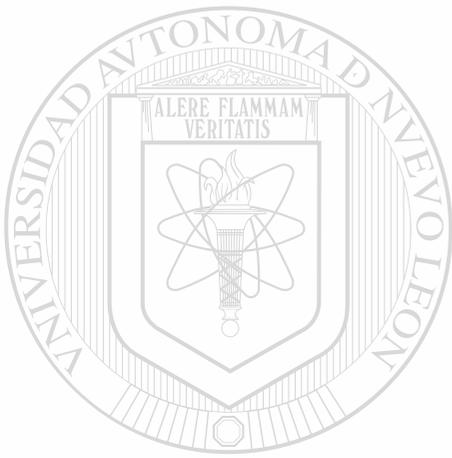
SEXTA. Los valores, éticos o jurídicos, reconocidos en los preceptos legales, requieren para su actualización de la voluntad de agentes externos, denominados servidores públicos, en los primeros (éticos), al ser captados por su razón o inteligencia, provocando en él una conducta espontánea pero racional y, en los segundos (jurídicos), en tanto se respeta y cumple, intencional o coactivamente, con el principio de la legalidad.

SÉPTIMA. Todo aquello que en el ámbito de las administraciones públicas se oponga a los fines del Estado y el Derecho, al uso adecuado de la autoridad o poder público, a los valores jurídicos y éticos previstos en las normas y a la legalidad, en beneficio propio o de terceras personas, sea éste político, económico o social, es denominado *CORRUPCIÓN*.

OCTAVA. La constitución de una cultura ética permanente y sostenible en el estadio de las administraciones públicas no está basada en la creación y ejecución de sistemas aleatorios, que refuercen, de manera represiva o coactiva, la observancia, por lo menos, de los valores jurídicos propios de la función pública,

sino que debe apuntar a la conciencia de los que la integran hasta lograr convencimiento racional de la conveniencia de la realización de los valores.

NOVENA. La Ética Pública existe. El Estado, a través del Derecho, desde sus orígenes, ha buscado el equilibrio de la convivencia social entre los hombres, regulando y vigilando sus conductas; la idea de la Ética en el desarrollo de la función pública forma, entonces, parte de su esencia y se explica, manifiesta y descansa en su contenido axiológico.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOGRAFÍA

1. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "Teoría General del Estado". México, Harla, 1987.
2. AYALA VILLARREAL, HELIO E. "Los Derechos Humanos en la Educación Jurídica". Revista *Mil y un Matices de los Derechos Humanos* con motivo del Décimo Aniversario de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (Nuevo León). 2002.
3. BORAGINA, Gabriel. "El Valor Social del Egoísmo". <http://usuarios.lycos.es/hayek/index.htm> Publicación el 9 de marzo de 1999.
4. BUNGE, Mario. "La ciencia, su Método y su Filosofía". México, Editorial Patria, 1989.
5. DE LA CUEVA, Mario. "Teoría de la Constitución Mexicana". México, Porrúa, 1982.
6. DE LA HERRÁN GASCÓN, Manuel. "Egoísmo, Cooperación y Altruismo". www.iih.com/doc/doc200205200002.html .fecha de publicación 22 de octubre de 2002.
7. DE PINA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. México, Porrúa, 1997.
8. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, UNAM, 1999.
9. DUBIN, Jaen. "Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía Política". Traducida por González Uribe Héctor y Toral Moreno José, México, UNAM, 2003.

10. DUBIN Jean. “La Philosophie de l’ordre juridique positif spécialement dans les rapports de droit privé.” Paris, Sirey, 1929.
11. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XXVI. Argentina, Editorial Driskill S. A., 1986.
12. ENGELS, Federico. “Discurso ante la tumba de Marx. En Obras Escogidas”. Tomo II.
13. ESCOBAR VALENZUELA, Gustavo. “Ética”. Editorial Mc Graw Hill, México, 1992, Tercera Edición.
14. FAGOTHEY, Austin. “Ética: Teoría y Aplicación”. México, Avance gráfico, 1988.
15. FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1997.
16. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. “Ética”, México, Editorial Porrúa, S.A., 1959, Sexta Edición.
17. GARCÍA MAYNES, Eduardo. “Filosofía del Derecho”. México, Porrúa, 1983, Cuarta edición.
18. GIRALDO RIVERA, Fredy. “Hacia un Código de Ética para la Función Pública”. TILAC, 2000.
19. GLADDEN, E. N. “Una historia de la Administración Pública”. México, INAP, 1989.
20. GONZÁLEZ MALAXECHEVERRIA, Ángel. . “Fundamentos para una auditoría ética: contra el fraude y la corrupción en la gobernabilidad privada y del Estado”. Washington D. C., Marzo de 1999, Monografía de investigación para distribución privada.
21. GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl. “Introducción a la Ética”. México, Editorial Esfinge, 2000, Segunda Edición.
22. HART, H. J. A. “El positivismo y la independencia entre el derecho y la moral”, Filosofía del Derecho. Compilador R. M. DWORKIN. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1980.
23. HERNÁNDEZ VEGA, Raúl. “Análisis de los discursos de Kant sobre la sociedad civil”. México, UNAM, 1991.
24. IHERING, RUDOLF VON. “El fin del Derecho”. 1899. Publicación electrónica, www.bibliojuridica.org.

25. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. "Diccionario Jurídico Mexicano". México, UNAM, 1988.
26. KÉDROV, M. B. y SPIRKINA, A. "La Ciencia". México, Editorial Grijalbo, S.A., 1968.
27. LARENZ, KARL. "Derecho Justo. Fundamentos de Ética Jurídica." Civitas, 1993.
28. LÓPEZ PRESA, José Octavio. "Corrupción y cambio". México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
29. MAGADAN DÍAZ, Marta Y RIVAS GARCÍA, Jesús. "Corrupción y Fraude. Economía de la Transgresión". España, Editorial Dykinson, 1999.
30. MESSENER, Johannes. "Ética general y aplicada". México, Editorial RIALP S. A., 1969.
31. PÉREZ ROYO, Javier. "Curso de Derecho Constitucional". España, Marcial Pons Editores, 2000. Séptima Edición.
32. PEYROLÓN, Pablo. Revista Probidad 1999, Sexta Edición, Enero-Febrero 2000.
33. Ponencia: "Corrupción: cáncer del Estado". El 20 de octubre de 1999 por Quintanilla Schmidt, Carlos. Vicepresidente de la República de El Salvador.
34. POPE, Jeremy. "Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional". Estados Unidos de Norteamérica, Publicación electrónica en www.tilac.org/sourcebook.htm.
-
35. PORRÚA PÉREZ, Francisco. "Teoría del Estado". México, Editorial Porrúa, S.A., 1994.
36. POUND, Roscoe. "Introducción a la filosofía del Derecho". Traducido por Fernando Barrancos y Vedia. Argentina, TEA, 1972.
37. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. "Lecciones de filosofía del Derecho". México, Jus, 1973. 7ª. Edición.
38. REYES TAYABAS, Jorge. "Bases para el estudio del Estado". México, 1996.
39. RODRÍGUEZ, Jesús P. "Filosofía política de Luis Lezaga Lacambra". España, Editorial Marcial, 1997.
40. SANABRIA, José Rubén. "Ética". México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, Doceava Edición.

41. SÁNCHEZ AZCONA, JORGE. "Ética y Poder". México, Editorial Porrúa, S.A., 1999.
42. SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. "Normatividad social, ensayo de la sociología jurídica". México, UNAM, 1989. Segunda edición.
43. SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Alberto. "Ética". México, Editorial Grijalbo, 1969.
44. SANTOS GALARZA, Napoleón. "Ética y Corrupción." Casals & Associates, 1998-2001.
45. SÉLLER, Hermann. "Teoría del Estado". México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987.
46. SENTURIA, J. J. Encyclopedia of Social Sciences, Vol. VI, 1993.
47. SERRA ROJAS, Andrés. "Teoría del Estado." México, Porrúa, 2000.
48. SIMIS, Konstantin. "USSR: the corrupt society. The secret world of soviet capitalism. Traducida por Jacqueline Edwars y MitchelSchneider. 1982.
49. TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". México, Porrúa, 1989.
50. VILLORO TORANZO, Manuel. "Deontología jurídica", México, Universidad Iberoamericana, 1987.
51. ZUBIZARRETA, Armando. "La aventura del Trabajo Intelectual", Estados Unidos de Norteamérica, Editorial Addison –Wesley, 1986.
52. ZULOAGA CHÁVEZ, Alberto. Programa Ejecutivo para la Función Pública, Programa de Desarrollo Humano: Responsabilidad, Compromiso Social y Combate a la Corrupción. "Modulo 1: Administración del Cambio". México, UdeM, 2001.

LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
2. LEY DE PLANEACIÓN
3. LEY DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

4. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEÓN
5. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
6. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS
7. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL
8. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS DE CONSULTA

1. Biblioteca Jurídica Virtual. www.bibliojuridica.org
2. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en los Estados Unidos Mexicanos. www.cddhcu.gob.mx
3. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC). www.programaanticorruptcion.gob.mx
4. Espacio de reflexión y debates sobre temas políticos, económicos y jurídicos. [http.usuario.lycos.es](http://usuario.lycos.es)
5. Instituto de Investigación sobre la Evolución Humana, A. C.. www.iih.com
6. Respondanet. Información sobre temas anticorrupción. www.respondanet.com
7. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal Mexicano. www.secodam.gob.mx
8. Transparencia Internacional América Latina y Caribe. www.tilac.org
9. Transparencia Mexicana. www.transparenciamexicana.org.mx

ANEXOS

	página
1. Código de Ética del Gabinete Mexicano	120
2. Código de Conducta. República de Colombia	121
3. Principios Éticos de los Servidores Públicos. República de Panamá	122
4. Código de Ética del Servidor Público. República de Costa Rica	123
5. Medidas contra la Corrupción. Resolución A/RES/51/59 de la ONU	125
6. Código de Ética de la Función Pública. República de Argentina.	130
7. Código de Conducta de los Servidores Públicos. República de Venezuela	141
8. The Office of Government Ethics (OGE), E. U. A.	149
9. Public Service Integrity Office. Canadá	152
10. Índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional	157
• Año 2002	157
• Año 2003	160
11. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	163
12. Leyes de Responsabilidades	182
• Ley de Administración y Control Gubernamental. República de Bolivia	182
• Código Disciplinario Único. República de Colombia	194
• Loi Portant Droits et Obligations dens Fonctionnaires. República de Francia	201
13. Sistema Nacional de Integridad. TILAC	216

CÓDIGO DE ÉTICA DEL GABINETE MEXICANO

Código de Etica que deben cumplir los miembros del gabinete mexicano a los que les tomó protesta el presidente Vicente Fox el 1 de diciembre del 2000, y que se pretende sea adoptado por todos los funcionarios públicos federales:

- **Bien Común:** Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiéndolo que el Servicio Público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas, que sólo se justifica y legitima cuando se procura ese bien común, por encima de los intereses particulares. **Integridad:** Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis acciones y mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.
- **Honradez:** Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar con falta de ética mis responsabilidades y obligaciones.
- **Imparcialidad:** Actuaré siempre en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.
- **Justicia:** Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al Estado de Derecho.
- **Transparencia:** Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.
- **Rendición de Cuentas:** Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.
- **Entorno cultural y ecológico:** Adoptaré una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.
- **Generosidad:** Actuaré con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los chiquillos, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con discapacidad y en especial a todas aquellas personas que menos tienen.
- **Igualdad:** Haré regla invariable de mis actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, sin distingo de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.
- **Respeto:** Respetaré sin excepción alguna la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos y todas las mexicanas.
- **Liderazgo:** Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.

CÓDIGO DE CONDUCTA

COLOMBIA

RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO

1. Comprometerse profunda y efectivamente con la naturaleza y fines esenciales del Estado, del cual es agente, y con los principios generales que rigen la función administrativa.
2. Dedicarse por entero a la consolidación de una Administración Pública efectiva y democrática con fundamento en el principio del servicio público con el derecho ciudadano, no como gratuidad de los agentes del Estado.
3. Prestar el servicio público de su competencia con supeditación de los intereses particulares al interés general.
4. Asumir con honradez su compromiso para con la sociedad y para con Estado, identificándose con los fines esenciales de éste, con la misión y objetivos de su entidad y con las funciones del cargo a través del cual se hace concreto su servicio a la comunidad.
5. Desarrollar las aptitudes exigidas por su cargo y las actitudes de innovación y respeto por las personas, con miras al mejoramiento de la calidad del servicio público.
6. Adoptar una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por el entorno, cultural y ecológico, en el cual presta su servicio.
7. Actuar con especial sensibilidad frente a los niños, los ancianos y las personas desvalidas o minusválidas que demanden el servicio público.

8. Convertirse en modelo de virtudes ciudadanas, mediante el acatamiento, en su conducta pública y privada, de las normas positivas y consuetudinarias en las cuales se cimenta la convivencia civilizada de los colombianos.
9. Asumir una actitud pedagógica hacia el ciudadano, en lo que respecta a los derechos y deberes de éste frente a la sociedad, al Estado y al servicio público.
10. Ejercer las funciones de su cargo de tal manera que sus motivaciones y procedimientos sean transparentes y faciliten, en consecuencia, el ejercicio del derecho ciudadano de controlar los actos del gobierno y de la administración pública.

PRINCIPIOS ÉTICOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

REPÚBLICA DE PANAMÁ

Declaro mi convicción de conducirme en todo tiempo conforme a los más elevados principios de honestidad, moral, intelectual y material en el ejercicio de mi responsabilidad pública, de acuerdo con los siguientes:

POSTULADOS BÁSICOS

1. **Lealtad.** Afirmo que todos mis actos se guían e inspiran por el amor a la Patria, sus símbolos e instituciones; por el respeto a la Constitución y las leyes que de ella emanan; y por la más firme creencia en la dignidad de la persona humana.
2. **Vocación de Servicio.** Entiendo y acepto que trabajar para El Estado como Servidor Público, constituye al mismo tiempo el privilegio y el compromiso de servir a la sociedad, porque los ciudadanos contribuyen a pagar mi salario.
3. **Probidad.** Declaro que todos los recursos y fondos, documentos, bienes y cualquier otro material confiado a mi manejo o custodia debo tratarlos con absoluta probidad para conseguir el beneficio colectivo.
4. **Honradez.** Declaro asimismo que he de actuar sin privilegiar ni discriminar a nadie a través de la dispensa de favores o servicios especiales en el desempeño de mi cargo, ni recibir beneficios ni remuneraciones adicionales a los que legalmente tenga derecho por el cumplimiento de mis deberes.
5. **Responsabilidad.** Acepto estar preparado para responder de todos mis actos de manera que el público en general, y la gente con que trato en particular, aumenten permanentemente su confianza en mí, en El Estado y en nuestra capacidad de servirlos.
6. **Competencia.** Reconozco mi deber de ser competente, es decir, tener y demostrar los conocimientos y actitudes requeridos para el ejercicio eficiente de las funciones que desempeño, y actualizarlos permanentemente para aplicarlos al máximo de mi inteligencia y de mi esfuerzo.
7. **Efectividad y Eficiencia.** Comprometo la aplicación de mis conocimientos y experiencias de la mejor manera posible, para lograr que los fines y propósitos de El Estado se cumplan con óptima calidad y en forma oportuna.
8. **Valor Civil.** Reconozco mi compromiso de ser solidario con mis compañeros y conciudadanos; pero admito mi deber de denunciar y no hacerme cómplice de todo aquel que contravenga los principios éticos y morales contenidos en este instrumento. .
9. **Transparencia.** Acepto demostrar en todo tiempo y con claridad suficiente, que mis acciones como servidor público se realizan con estricto y permanente apego a las normas y principios jurídicos y sociales.

CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

COSTA RICA

Mayo de 1998

Ámbito de aplicación de la ley.

Se entiende por servidor público todo el que participa ocasional o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, en la Administración Pública centralizada y descentralizada y demás entes públicos, sea por elección o por nombramiento de autoridad competente.

Se entiende por función pública la actividad del Estado, en sentido amplio, ejercida con miras a la satisfacción del interés público, por medio de sus servidores, en la Administración Pública centralizada y descentralizada y demás entes o empresas públicas, calificadas o no como estatales.

Principios éticos de la función pública:

- El ejercicio de la función pública debe orientarse a la satisfacción del bien común.
- La lealtad, la eficiencia, la probidad y la responsabilidad, son valores fundamentales que deberán estar presentes en el ejercicio de la función pública.
- El servicio público se entiende como patrimonio público.
- El servidor público debe actuar en forma tal que su conducta pueda admitir el examen público más minucioso.
- El servicio público debe inspirar la confianza de los ciudadanos para fortalecer la credibilidad en el gobierno y sus instituciones.

Deberes éticos del servidor público:

1. Deber de lealtad;
2. Deber de eficiencia;
3. Deber de probidad: La función pública debe ejercerse con probidad. Todo servidor público debe actuar con honradez, en especial cuando haga uso de recursos públicos que le son confiados para el cumplimiento de los fines estatales, o cuando participe en actividades o negocios de la administración que comprometen esos recursos;
4. Deber de responsabilidad: Todo servidor público debe actuar con claro sentido del deber que le corresponde para el cumplimiento del fin público que compete a la institución a la que sirve, y de las consecuencias que el cumplimiento o incumplimiento de ese deber tiene en relación con ese cometido institucional;
5. Deber de confidencialidad;
6. Deber de imparcialidad;
7. Deber de conducirse apropiadamente frente al público;
8. Deber de objetividad;
9. Deber de comportarse con decoro y respeto.

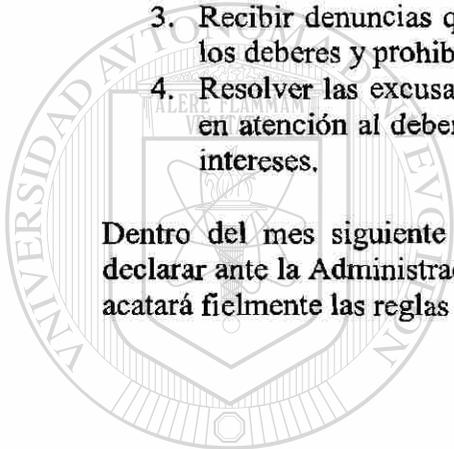
Se estipulan prohibiciones generales al funcionario:

- En el ejercicio de su cargo;
- En su relación con terceros co-contratantes o con los clientes o usuarios de la administración;
- Durante la jornada laboral;
- Al usar los bienes, materiales y útiles de la oficina pública;
- Después de dejar el cargo.

En cada Ministerio de Gobierno, institución autónoma, empresa pública y demás entes públicos, funcionará una Comisión de Ética, con las funciones siguientes:

1. Divulgar y promover los principios éticos del servicio público entre los funcionarios de la institución;
2. Asesorar a los funcionarios públicos de la institución en todo lo relativo a la aplicación de esta ley;
3. Recibir denuncias que se formulen contra los funcionarios por incumplimiento de los deberes y prohibiciones de esta ley;
4. Resolver las excusas que formulen los jefes de oficina en el trámite de un asunto, en atención al deber de separarse de su conocimiento por un eventual conflicto de intereses.

Dentro del mes siguiente a su ingreso a una institución pública, el empleado deberá declarar ante la Administración correspondiente, por escrito y bajo la fe del juramento, que acatará fielmente las reglas de esta ley.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**NACIONES
UNIDAS**

A



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/RES/51/59
28 de enero de 1997

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 101 del programa

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL

[sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/51/610)]

51/59. Medidas contra la corrupción

La Asamblea General,

Preocupada por la gravedad de los problemas que plantea la corrupción, que puede poner en peligro la estabilidad y seguridad de las sociedades, socavar los valores de la democracia y la moral y comprometer el desarrollo social, económico y político,

Preocupada asimismo por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, comprendido el blanqueo de dinero,

Convencida de que, al ser la corrupción un fenómeno que rebasa ya las fronteras nacionales y afecta a todas las sociedades y economías, es esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella,

Convencida asimismo de la necesidad de prestar asistencia técnica a los países que lo soliciten a fin de mejorar los sistemas de administración pública y fomentar la rendición de cuentas y la transparencia,

Recordando la Convención Interamericana contra la Corrupción¹, aprobada por la Organización de los Estados Americanos en la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción celebrada en Caracas del 27 al 29 de marzo de 1996,

Recordando también sus resoluciones 45/121, de 14 de diciembre de 1990, y 46/152, de 18 de diciembre de 1991, así como las resoluciones del Consejo

¹ Véase E/1996/99.

Económico y Social 1992/22, de 30 de julio de 1992, 1993/32, de 27 de julio de 1993, y 1994/19, de 25 de julio de 1994,

Recordando en particular su resolución 50/225, de 19 de abril de 1996, relativa a la administración pública y el desarrollo, aprobada en la continuación de su período de sesiones,

Recordando la resolución 1995/14 del Consejo Económico y Social, de 24 de julio de 1995, relativa a las medidas contra la corrupción,

Recordando asimismo la labor realizada por otras organizaciones internacionales y regionales en esta materia, incluidas las actividades del Consejo de Europa, la Unión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización de los Estados Americanos,

1. Toma nota del informe del Secretario General sobre medidas contra la corrupción², presentado a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su quinto período de sesiones;

2. Aprueba el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos que figura en el anexo de la presente resolución y recomienda a los Estados Miembros que se guíen por él en su lucha contra la corrupción;

3. Pide al Secretario General que distribuya el Código a todos los Estados y lo incluya en el manual sobre medidas prácticas contra la corrupción³ que se habrá de revisar y ampliar en cumplimiento de la resolución 1995/14 del Consejo Económico y Social, a fin de ofrecer ambos instrumentos a los Estados en el contexto de los servicios de asesoramiento, la capacitación y otras actividades de asistencia técnica;

4. Pide también al Secretario General que siga reuniendo información y textos legislativos y normativos de los Estados y las organizaciones intergubernamentales competentes en el contexto de su continuo estudio del problema de la corrupción;

5. Pide además al Secretario General que, en consulta con los Estados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes y en cooperación con los institutos integrantes de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, elabore un plan de aplicación y lo presente a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su sexto período de sesiones, juntamente con el informe que habrá de presentar en cumplimiento de la resolución 1995/14 del Consejo Económico y Social;

6. Insta a los Estados Miembros, a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes y a los institutos integrantes de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal a que apoyen plenamente al Secretario General en la elaboración del plan de aplicación y en la puesta en práctica del párrafo 4 supra;

² E/CN.15/1996/5.

³ Revista Internacional de Política Criminal, Nos. 41 y 42 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.93.IV.4).

/...

7. Insta asimismo a los Estados Miembros a que examinen cuidadosamente los problemas que plantean los aspectos internacionales de las prácticas corruptas, en particular con respecto a las actividades económicas internacionales de personas jurídicas, y estudien la posibilidad de adoptar disposiciones legislativas y reglamentarias apropiadas para velar por la transparencia e integridad de los sistemas financieros y operaciones conexas de tales personas jurídicas;

8. Pide al Secretario General que intensifique sus esfuerzos por cooperar estrechamente con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales competentes y coordine más eficazmente las actividades en la materia;

9. Pide también al Secretario General que, con sujeción a la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios, preste servicios de asesoramiento y asistencia técnica adicionales a los Estados Miembros que lo soliciten, en particular para preparar estrategias nacionales, formular disposiciones legislativas y reglamentarias o mejorar las existentes, establecer o fortalecer la capacidad nacional de prevenir y combatir la corrupción, así como capacitar al personal pertinente y actualizar sus conocimientos;

10. Insta a los Estados, las organizaciones internacionales competentes y las instituciones de financiación a que presten todo su apoyo y asistencia al Secretario General para la aplicación de la presente resolución;

11. Pide a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que siga examinando periódicamente la cuestión de las medidas contra la corrupción.

82a. sesión plenaria
12 de diciembre de 1996

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
ANEXO

Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

I. PRINCIPIOS GENERALES

1. Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza, que conlleva la obligación de actuar en pro del interés público. Por consiguiente, los titulares de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresen a través de las instituciones democráticas de gobierno.

2. Los titulares de cargos públicos velarán por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad. Procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz y eficiente.

3. Los titulares de cargos públicos serán diligentes, justos e imparciales en el desempeño de sus funciones y, en particular, en sus relaciones con el

/...

público. En ningún momento darán preferencia indebida ni discriminarán impropriamente a ningún grupo o individuo, ni abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos.

II. CONFLICTOS DE INTERESES E INHABILITACIÓN

4. Los titulares de cargos públicos no utilizarán su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, no ocuparán ningún cargo o función ni tendrán ningún interés económico, comercial o semejante que sea incompatible con su cargo, funciones u obligaciones o con el ejercicio de éstas.

5. Los titulares de cargos públicos, en la medida que lo requiera su cargo y con arreglo a las leyes o a las normas administrativas, declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros, o sus actividades con ánimo de lucro que puedan plantear un posible conflicto de intereses. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses entre las obligaciones públicas y los intereses privados de los titulares de cargos públicos, éstos acatarán las disposiciones establecidas para reducir o eliminar ese conflicto de intereses.

6. Los titulares de cargos públicos no utilizarán indebidamente en ningún momento dinero, bienes o servicios públicos o información adquirida en el cumplimiento o como resultado de sus funciones públicas para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales.

7. Los titulares de cargos públicos acatarán las disposiciones establecidas con arreglo a la ley o a las normas administrativas con miras a evitar que una vez que hayan dejado de desempeñar sus funciones públicas aprovechen indebidamente las ventajas de su antiguo cargo.

III. DECLARACIÓN DE BIENES

8. Los titulares de cargos públicos deberán, en consonancia con su cargo, y conforme a lo permitido o exigido por la ley y las normas administrativas, cumplir los requisitos de declarar o revelar sus activos y pasivos personales, así como, de ser posible, los de sus cónyuges u otros familiares a cargo.

IV. ACEPTACIÓN DE REGALOS U OTROS FAVORES

9. Los titulares de cargos públicos no solicitarán ni recibirán directa ni indirectamente ningún regalo u otros favores que puedan influir en el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus deberes o su buen criterio.

V. INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

10. Los asuntos de carácter confidencial de que tengan conocimiento los titulares de cargos públicos se mantendrán en secreto a menos que la legislación nacional, el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Tales restricciones seguirán siendo válidas tras el abandono de la función pública.

/...

VI. ACTIVIDADES POLÍTICAS

11. Las actividades políticas o de otra índole que realicen los titulares de cargos públicos fuera del ámbito de su cargo no deberán, de conformidad con las leyes y las políticas administrativas, mermar la confianza pública en el desempeño imparcial de sus funciones y obligaciones.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CÓDIGO DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Buenos Aires, Argentina, Aprobado por decreto 41/99

El Presidente de la Nación Argentina

Decreta:

Código de Ética de la Función Pública

Parte General

CAPITULO

I

FIN DE LA FUNCION PUBLICA

Artículo 1. BIEN COMUN. El fin de la función pública es el bien común, ordenado por las disposiciones de la Constitución Nacional, los tratados internacionales ratificados por la Nación y las normas destinadas a su regulación. El funcionario público tiene el deber primario de lealtad con su país a través de las instituciones democráticas de gobierno, con prioridad a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones de cualquier naturaleza.

CAPITULO

II

DEFINICIONES Y ALCANCES

Artículo 2. FUNCION PUBLICA. A los efectos del presente Código, se entiende por "función pública" toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona humana en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

Artículo 3. FUNCIONARIO PÚBLICO. A los efectos del presente Código, se entiende por "funcionario público" cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos. A tales efectos, los términos "funcionarios", "servidor", "agente", "oficial" o "empleado" se consideran sinónimos.

Artículo 4. AMBITO DE APLICACION. Este Código rige para los funcionarios públicos de todos los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada en cualquiera de sus formas, entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, Fuerzas Armadas y de Seguridad, instituciones de la seguridad social del sector público, bancos y entidades financieras oficiales y de todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias, así como también de las comisiones nacionales y los entes de regulación de servicios públicos.

Artículo 5. INTERPRETACION. La Oficina Nacional de Ética Pública es el órgano facultado para dictar las normas interpretativas y aclaratorias del presente Código. Los dictámenes e instrucciones escritas emitidos por la Oficina Nacional de Ética Pública son obligatorios para quienes los hubieran requerido o fueran sus destinatarios.

El funcionario que ajuste su conducta a tales dictámenes o instrucciones queda exento de responsabilidad ética y de sanción administrativo-disciplinaria, salvo los casos en que hubiera violación evidente de la ley.

Artículo 6. COMPROMISO. El ingreso a la función pública implica tomar conocimiento del presente Código y asumir el compromiso de su debido cumplimiento.

Artículo 7. CONSULTAS. En aquellos casos en los cuales objetiva y razonablemente se genere una situación de incertidumbre con relación a una cuestión concreta de naturaleza ética, el funcionario público debe consultar a la Oficina Nacional de Ética Pública.

CAPITULO PRINCIPIOS GENERALES

III

Artículo 8. PROBIDAD. El funcionario público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. También está obligado a exteriorizar una conducta honesta.

Artículo 9. PRUDENCIA. El funcionario público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración, con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes. El ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.

Artículo 10. JUSTICIA. El funcionario público debe tener permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, tanto en sus relaciones con el Estado, como con el público, sus superiores y subordinados.

Artículo 11. TEMPLANZA. El funcionario público debe desarrollar sus funciones con respeto y sobriedad, usando las prerrogativas inherentes a su cargo y los medios de que dispone únicamente para el cumplimiento de sus funciones y deberes. Asimismo, debe evitar cualquier ostentación que pudiera poner en duda su honestidad o su disposición para el cumplimiento de los deberes propios del cargo.

Artículo 12. IDONEIDAD. La idoneidad, entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública.

Artículo 13. RESPONSABILIDAD. El funcionario público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir con sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un funcionario público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código.

CAPITULO PRINCIPIOS PARTICULARES

IV

Artículo 14. APTITUD. Quien disponga la designación de un funcionario público debe verificar el cumplimiento de los recaudos destinados a comprobar su idoneidad. Ninguna persona debe aceptar ser designada en un cargo para el que no tenga aptitud.

Artículo 15. CAPACITACION. El funcionario público debe capacitarse para el mejor desempeño de las funciones a su cargo, según lo determinan las normas que rigen el servicio o lo dispongan las autoridades competentes.

Artículo 16. LEGALIDAD. El funcionario público debe conocer y cumplir la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad. Debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche.

Artículo 17. EVALUACION. El funcionario público debe evaluar los antecedentes, motivos y consecuencias de los actos cuya generación o ejecución tuviera a su cargo.

Artículo 18. VERACIDAD. El funcionario público está obligado a expresarse con veracidad en sus relaciones funcionales, tanto con los particulares como con sus superiores y subordinados, y a contribuir al esclarecimiento de la verdad.

Artículo 19. DISCRECION. El funcionario público debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan en virtud de las normas que regulan el secreto o la reserva administrativa.

Artículo 20. TRANSPARENCIA. El funcionario público debe ajustar su conducta al derecho que tiene la sociedad de estar informada sobre la actividad de la Administración.

Artículo 21. DECLARACION JURADA PATRIMONIAL Y FINANCIERA. El funcionario público debe presentar ante la Oficina Nacional de Ética Pública una declaración jurada de su situación patrimonial y financiera, conforme surge del Capítulo IV de la Parte Especial - Régimen de las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras.

El control y seguimiento de la situación patrimonial y financiera de los funcionarios públicos y la reglamentación del régimen de presentación de las declaraciones juradas estarán a cargo de la Oficina Nacional de Ética Pública.

Artículo 22. OBEDIENCIA. El funcionario público debe dar cumplimiento a las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo el supuesto de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas.

Artículo 23. INDEPENDENCIA DE CRITERIO. El funcionario público no debe involucrarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones. Debe abstenerse de toda conducta que pueda afectar su independencia de criterio para el desempeño de las funciones.

Artículo 24. EQUIDAD. El empleo de criterios de equidad para adecuar la solución legal a un resultado más justo nunca debe ser ejecutado en contra de los fines perseguidos por las leyes.

Artículo 25. IGUALDAD DE TRATO. El funcionario público no debe realizar actos discriminatorios en su relación con el público o con los demás agentes de la Administración. Debe otorgar a todas las personas igualdad de trato en igualdad de situaciones. Se entiende que existe igualdad de situaciones cuando no median diferencias que, de acuerdo con las normas vigentes, deben considerarse para establecer una prelación. Este principio se aplica también a las relaciones que el funcionario mantenga con sus subordinados.

Artículo 26. EJERCICIO ADECUADO DEL CARGO. El ejercicio adecuado del cargo involucra el cumplimiento personal del presente Código, así como las acciones encaminadas a la observancia por sus subordinados.

El funcionario público, mediante el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia, no debe obtener ni procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros. Asimismo, con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, no debe adoptar represalia de ningún tipo o ejercer coacción alguna contra funcionarios u otras personas, que no emane del estricto ejercicio del cargo.

Artículo 27. USO ADECUADO DE LOS BIENES DEL ESTADO. El funcionario público debe proteger y conservar los bienes del Estado. Debe utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento.

Tampoco puede emplearlos o permitir que otros lo hagan para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados. No se consideran fines particulares las actividades que, por razones protocolares, el funcionario deba llevar a cabo fuera del lugar u horario en los cuales desarrolla sus funciones.

Artículo 28. USO ADECUADO DEL TIEMPO DE TRABAJO. El funcionario público debe usar el tiempo oficial en un esfuerzo responsable para cumplir con sus quehaceres. Debe desempeñar sus funciones de una manera eficiente y eficaz y velar para que sus subordinados actúen de la misma manera. No debe fomentar, exigir o solicitar a sus subordinados que empleen el tiempo oficial para realizar actividades que no sean las que se les requieran para el desempeño de los deberes a su cargo.

Artículo 29. COLABORACION. Ante situaciones extraordinarias, el funcionario público debe realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten.

Artículo 30. USO DE INFORMACION. El funcionario público debe abstenerse de difundir toda información que hubiera sido calificada como reservada o secreta conforme a las disposiciones vigentes. No debe utilizar, en beneficio propio o de terceros o para fines ajenos al servicio, información de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general.

Artículo 31. OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR. El funcionario público debe denunciar ante su superior o las autoridades correspondientes, los actos de los que tuviera conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito o violaciones a cualquiera de las disposiciones contenidas en el presente Código.

Artículo 32. DIGNIDAD Y DECORO. El funcionario público debe observar una conducta digna y decorosa, actuando con sobriedad y moderación. En su trato con el público y con los demás funcionarios, debe conducirse en todo momento con respeto y corrección.

Artículo 33. HONOR. El funcionario público al que se le impute la comisión de un delito de acción pública, debe facilitar la investigación e implementar las medidas administrativas y judiciales necesarias para esclarecer la situación a fin de dejar a salvo su honra y la dignidad de su cargo. Podrá contar con el patrocinio gratuito del servicio jurídico oficial correspondiente.

Artículo 34. TOLERANCIA. El funcionario público debe observar, frente a las críticas del público y de la prensa, un grado de tolerancia superior al que, razonablemente, pudiera esperarse de un ciudadano común.

Artículo 35. EQUILIBRIO. El funcionario público debe actuar, en el desempeño de sus funciones, con sentido práctico y buen juicio.

PARTE ESPECIAL

CAPITULO

I

REGIMEN DE REGALOS Y OTROS BENEFICIOS

SECCION

PRIMERA

BENEFICIOS DE ORIGEN EXTERNO

Artículo 36. BENEFICIOS PROHIBIDOS. El funcionario público no debe, directa o indirectamente, ni para sí ni para terceros, solicitar, aceptar o admitir dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas u otras ventajas en las siguientes situaciones:

Para hacer, retardar o dejar de hacer tareas relativas a sus funciones.

Para hacer valer su influencia ante otro funcionario público, a fin de que éste haga, retarde o deje de hacer tareas relativas a sus funciones.

Cuando resultare que no se habrían ofrecido o dado si el destinatario no desempeñara ese cargo o función.

Artículo 37. PRESUNCIONES. Se presume especialmente que el beneficio está prohibido si proviene de una persona o entidad que:

- a. Lleve a cabo actividades reguladas o fiscalizadas por el órgano o entidad en el que se desempeña el funcionario
- b. Gestione o explote concesiones, autorizaciones, privilegios o franquicias otorgados por el órgano o entidad en el que se desempeña el funcionario.
- c. Sea o pretendiera ser contratista o proveedor de bienes o servicios de la Administración Pública Nacional.
- d. Procure una decisión o acción del órgano o entidad en el que se desempeña el funcionario.
- e. Tenga intereses que pudieran verse significativamente afectados por la decisión, acción, retardo u omisión del órgano o entidad en el que se desempeña el funcionario.

Artículo 38. EXCEPCIONES. Quedan exceptuados de la prohibición establecida en el Artículo 36 inciso c):

Los reconocimientos protocolares recibidos de gobiernos, organismos internacionales o entidades sin fines de lucro, en las condiciones en las que la ley o la costumbre oficial admitan esos beneficios.

Los gastos de viaje y estadía recibidos de gobiernos, instituciones de enseñanza o entidades sin fines de lucro, para el dictado de conferencias, cursos o actividades académico-culturales, o la participación en ellas, siempre que ello no resultara incompatible con las funciones del cargo o prohibido por normas especiales.

Los regalos o beneficios que por su valor exiguo, según las circunstancias, no pudieran razonablemente ser considerados como un medio tendiente a afectar la recta voluntad del funcionario.

La autoridad de aplicación determinará los supuestos en que corresponde el registro e incorporación al patrimonio del Estado de los beneficios recibidos en las condiciones del inciso a) los que, según su naturaleza, se destinarán a fines de salud, acción social, educación o al patrimonio histórico cultural.

SECCION SEGUNDA BENEFICIOS OTORGADOS ENTRE FUNCIONARIOS

Artículo 39. BENEFICIOS PROHIBIDOS. El funcionario público no debe, directa o indirectamente, otorgar ni solicitar regalos, beneficios, promesas u otras ventajas a otros funcionarios.

Artículo 40. -EXCLUSION. Quedan excluidos de la prohibición establecida en el Artículo precedente, los regalos de menor cuantía que se realicen por razones de amistad o relaciones personales con motivo de acontecimientos en los que resulta usual efectuarlos.

CAPITULO IMPEDIMENTOS FUNCIONALES

II

Artículo 41. CONFLICTO DE INTERESES. A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el funcionario público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo.

Tampoco puede dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar ni prestar servicios, remunerados o no, a personas que gestionen o exploten concesiones o privilegios o que sean proveedores del Estado, ni mantener vínculos que le signifiquen beneficios u Obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el órgano o entidad en la que se encuentre desarrollando sus funciones.

Artículo 42. EXCUSACION. El funcionario público debe excusarse en todos aquellos casos en los que pudiera presentarse conflicto de intereses.

Artículo 43. NEPOTISMO O FAVORITISMO. El funcionario público no debe designar parientes o amigos para que presten servicios en la repartición a su cargo prescindiendo del requisito de idoneidad debidamente acreditado.

Artículo 44. ACUMULACION DE CARGOS. El funcionario que desempeñe un cargo en la Administración Pública Nacional no debe ejercer otro cargo remunerado en el ámbito nacional, provincial o local, sin perjuicio de las excepciones que establezcan y regulen los regímenes especiales.

Artículo 45. PRESENTACION DE DECLARACION JURADA DE ACTIVIDADES. El funcionario público debe declarar los cargos y funciones, públicos y privados, ejercidos durante el año anterior a la fecha de ingreso y los que desempeñe posteriormente.

Artículo 46. PERIODO DE CARENIA. El funcionario público no debe, durante su empleo y hasta un (1) año después de su egreso, efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, ni celebrar contratos con la Administración Pública Nacional, cuando tengan vinculaciones funcionales con la actividad que desempeñe o hubiera desempeñado.

CAPITULO SANCIONES

III

Artículo 47. SANCIONES. La violación de lo establecido en el presente Código hace pasible a los funcionarios públicos de la aplicación de las sanciones previstas en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, aprobado por la Ley N° 22.140, o en el régimen que le sea aplicable en virtud del cargo o función desempeñada, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales establecidas en las leyes.

Artículo 48. PROCEDIMIENTO. En caso de violaciones al presente Código, los responsables de cada jurisdicción o entidad, de oficio o a requerimiento de la Oficina Nacional de Ética Pública, deben instruir sumario o poner en funcionamiento los mecanismos necesarios para deslindar las responsabilidades que en cada caso correspondan, con intervención de los servicios jurídicos respectivos.

Artículo 49. REGISTRO. Las resoluciones firmes recaídas en los sumarios sustanciados con motivo de las transgresiones a este Código deben ser comunicadas a la Oficina Nacional de Ética Pública, la que deberá llevar un registro actualizado de ellas.

CAPITULO IV
REGIMEN DE LAS DECLARACIONES JURADAS PATRIMONIALES Y FINANCIERAS

SECCION PRIMERA
CARACTER DE LA DECLARACION JURADA PATRIMONIAL Y FINANCIERA

Artículo 50. PUBLICIDAD. El contenido de las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras tendrá carácter público y podrá ser consultado, en la Oficina Nacional de Ética Pública, mediante la presentación por escrito de una solicitud indicando:

Nombre, tipo y número de documento, profesión y domicilio del consultante.

En su caso, nombre y domicilio de la entidad en cuya representación se realiza la consulta.

Interés que motiva la consulta.

Que se notifica de las limitaciones que existen para la obtención y utilización del contenido de la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera.

La Oficina Nacional de Ética Pública podrá disponer la publicación en el Boletín Oficial de la información sobre el cumplimiento de la presentación de la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera de los obligados. Dicha información también podrá ser difundida mediante la administración de una página propia en INTERNET.

Artículo 51. LIMITACIONES. La información obtenida de la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera no podrá ser utilizada para:

- Propósitos ilegales.
- Fines lucrativos, de especulación o exclusivamente comerciales
- Determinar el nivel de crédito de una persona.
- Obtener dinero u otros beneficios con fines políticos, en forma directa o indirecta. ®

Artículo 52. COMUNICACION AL FUNCIONARIO. La Oficina Nacional de Ética Pública deberá poner en conocimiento del funcionario declarante que se ha entregado información correspondiente a su declaración jurada, indicando los datos del interesado que la haya solicitado.

SECCION SEGUNDA
SUJETOS OBLIGADOS. PROCEDIMIENTO

Artículo 53. SUJETOS COMPRENDIDOS. Están comprendidos en la obligación de presentar la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera los siguientes funcionarios:

- Presidente y Vicepresidente de la Nación.
- Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios de la Presidencia de la Nación, Secretarios y Subsecretarios.

- Autoridades superiores de los organismos descentralizados, cualquiera sea su naturaleza jurídica, comprendidos dentro del ámbito de aplicación establecido en el Artículo 4°.
- Interventores federales y funcionarios que designen con nivel no inferior a Director o equivalente.
- Funcionarios con categoría o función no inferior a Director, Gerente o niveles equivalentes, de carácter permanente o transitorio, y titulares de cargos con funciones ejecutivas en todos sus niveles, de la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, dentro del ámbito de aplicación establecido en el Artículo 4°.
- Representantes del Estado Nacional en entidades interjurisdiccionales e internacionales.
- Funcionarios de las categorías A, B y C del cuadro permanente activo del Servicio Exterior de la Nación, Embajadores políticos y funcionarios de otros organismos de la Administración Pública Nacional que presten servicios en el exterior.
- Titulares de Unidades Ejecutoras de Proyectos financiados total o parcialmente por organismos internacionales de crédito y coordinadores de programas.
- Personal en actividad de las Fuerzas Armadas, Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Servicio Penitenciario Federal con jerarquía de oficial superior o equivalente.
- Funcionarios de la Administración Federal de Ingresos Públicos y de la Dirección Nacional de Migraciones con nivel no inferior a Jefe de Departamento o equivalente y quienes cumplan funciones de control.
- Interventores o liquidadores de organismos pertenecientes o administrados por el Estado Nacional.
- Rectores, Decanos, Secretarios de Universidades y Facultades Nacionales.
- Miembros de los organismos administrativos con funciones jurisdiccionales.
- Asesores de Gabinete.
- ñ)... Funcionarios que intervengan en la gestión de fondos públicos; administren patrimonios públicos o privados por decisión de la Administración Pública Nacional; integren comisiones de adjudicación en procesos licitatorios; sean responsables de la compra o recepción de bienes o de otorgar habilitaciones o autorizaciones.

Artículo 54. CONTENIDO. Las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras contendrán una nómina, detallada y completa, de los bienes, créditos, deudas e ingresos del declarante, su cónyuge e hijos menores no emancipados con especial individualización de los que se indican a continuación:

- Bienes inmuebles, radicados en el país o en el extranjero, y las mejoras realizadas, con indicación de su valor fiscal, fecha de adquisición y origen de los fondos.
- Bienes muebles registrables, radicados en el país o en el extranjero.
- Otros bienes muebles como equipos, instrumental, joyas, objetos de arte y semovientes, cuyo valor sea superior a cinco mil pesos (\$ 5.000) en forma individual o a veinte mil pesos (\$ 20.000) en su conjunto.
- Inversiones en títulos, acciones y valores, cotizables en Bolsa o no; participación en explotaciones personales o en sociedades, con indicación del valor, fecha de adquisición y origen de los fondos.

- Depósitos en bancos u otras entidades financieras en el país o en el extranjero.
- Créditos y deudas hipotecarias, prendarias y comunes.
- Dinero en efectivo, en moneda nacional o extranjera.
- Funciones desempeñadas en carácter de fideicomisario, mandatario, gestor o consultor de cualquier tipo de sociedad u organización, con o sin fines de lucro.
- Fuente, tipo y monto de los ingresos y egresos derivados del trabajo en relación de dependencia, de la prestación de servicios para terceros sin relación de dependencia o del ejercicio de otras actividades o funciones independientes.
- Ingresos derivados de rentas y sistemas previsionales.

Artículo 55. OPORTUNIDAD Y CARACTER DE LA PRESENTACION. El funcionario comprendido en el presente régimen deberá entregar la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera en dos ejemplares idénticos, en sobres cerrados de un mismo tenor, ante la oficina de personal, administración o recursos humanos de la respectiva jurisdicción u organismo, dentro de los DIEZ (10) días siguientes a la asunción del cargo o notificación del acto mediante el cual se produjo su designación, promoción o asignación de funciones, y al cese de su función.

La Oficina Nacional de Ética Pública podrá otorgar prórroga para la entrega de la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera, cuando razones fundadas así lo justifiquen, la que no podrá exceder el plazo de TREINTA (30) días.

Artículo 56. RENOVACION. Las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras deberán ser renovadas anualmente, en las fechas que determine la Oficina Nacional de Ética Pública para cada jurisdicción y organismo.

Artículo 57. TERMINOS DE LA PRESENTACION. La Oficina Nacional de Ética Pública será responsable de hacer conocer a los obligados los términos dentro de los cuales deberán dar cumplimiento a la presentación de las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras, así como sus alcances, cuando fuere solicitado.

Artículo 58. RECIBO PROVISORIO. La oficina de personal, administración o recursos humanos de cada jurisdicción u organismo extenderá al funcionario declarante un recibo provisorio, al momento de la efectiva presentación de la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera. Asimismo, esta dependencia será responsable de llevar un registro de los funcionarios obligados a la presentación, en el cual deberá dejar constancia del cumplimiento.

Artículo 59. PLAZO DE REMISION. Uno de los ejemplares de la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera presentada por el funcionario obligado, deberá ser remitido por la dependencia respectiva, en sobre cerrado, a la Oficina Nacional de Ética Pública, dentro de los CINCO (5) días siguientes al vencimiento del plazo previsto para su presentación. El otro ejemplar será remitido a la Escribanía General de Gobierno de la Nación, a los efectos de su conservación y custodia, de acuerdo con lo previsto por la Ley N° 21.890.

Artículo 60. CONSTANCIAS DE PRESENTACION. La remisión de las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras por parte de las respectivas dependencias a la Oficina Nacional de Ética Pública, deberá ser acompañada por un detalle en el que se dejará constancia de los funcionarios que hubieran presentado o no dicha declaración una vez vencido el plazo de intimación previsto en el Artículo siguiente.

Artículo 61. INTIMACION. Vencido el plazo de presentación de la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera sin que ésta se hubiera efectivizado, la respectiva oficina de personal, administración o recursos humanos deberá intimar al responsable para que,

dentro de los CINCO (5) días siguientes, proceda a su cumplimiento. Dicha circunstancia deberá ser notificada a la Oficina Nacional de Ética Pública.

La falta de presentación de la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera una vez vencido el plazo indicado en el párrafo precedente, será considerada falta grave de acuerdo con lo establecido en los respectivos regímenes.

La Oficina Nacional de Ética Pública deberá notificar el incumplimiento del funcionario a la máxima autoridad de la cual aquel dependa, a fin de que se disponga la instrucción de las respectivas actuaciones sumariales a través de la Procuración del Tesoro de la Nación o del servicio jurídico correspondiente.

Artículo 62. APERTURA DEL SOBRE Y RECIBO DEFINITIVO. La Oficina Nacional de Ética Pública procederá a la apertura del sobre y a controlar que la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera se encuentren debidamente confeccionada y completa, extendiendo el recibo definitivo en caso de que así fuera.

Cuando se detecten errores u omisiones, deberá requerirse al funcionario declarante que salve el error u omisión en que hubiera incurrido dentro del plazo de CINCO (5) días. El incumplimiento por parte del requerido será considerado falta grave.

El recibo definitivo emitido por la Oficina Nacional de Ética Pública será remitido a los funcionarios, por intermedio de la oficina de personal, administración o recursos humanos de la respectiva jurisdicción u organismo al que pertenezca.

Artículo 63. CARACTER DEL RECIBO DEFINITIVO. El recibo que extienda la Oficina Nacional de Ética Pública no implicará pronunciamiento alguno acerca de los datos consignados en la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera.

Artículo 64. CONTROL Y SEGUIMIENTO. La Oficina Nacional de Ética Pública podrá efectuar todos los controles necesarios y solicitar al funcionario declarante las aclaraciones que considere pertinentes.

En este último supuesto, le otorgará un plazo no mayor a CINCO (5) días para que proceda a brindar las explicaciones o aclaraciones requeridas.

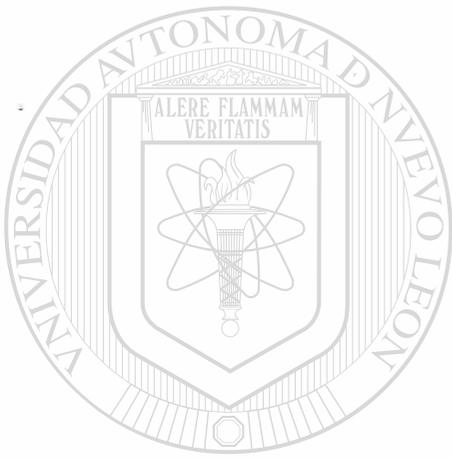
En caso de considerar insatisfactorias o insuficientes las aclaraciones brindadas o cuando de las verificaciones realizadas surgieran irregularidades, la Oficina Nacional de Ética Pública, con el respectivo dictamen, deberá remitir lo actuado a la máxima autoridad de quien dependa el funcionario, la que deberá disponer la instrucción de las pertinentes actuaciones sumariales a través de la Procuración del Tesoro de la Nación o del servicio jurídico respectivo. La resolución que se dicte en el respectivo sumario, una vez firme, deberá ser comunicada a la Oficina Nacional de Ética Pública.

En caso de tratarse de autoridades sujetas al procedimiento del juicio político establecido por los Artículos 53 y 60 de la Constitución Nacional, la Oficina Nacional de Ética Pública procederá a poner tal circunstancia en conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional y de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación.

Artículo 65. PLAZO DE GUARDA. Las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras deberán ser conservadas por la Escribanía General de Gobierno de la Nación y la Oficina Nacional de Ética Pública, por el término de DIEZ (10) años contados a partir del cese en las funciones del respectivo funcionario, o por el plazo que impongan las actuaciones administrativas o judiciales que lo involucren.

Artículo 66. REQUERIMIENTO DE LA DECLARACION. La Declaración Jurada Patrimonial y Financiera original o el sobre cerrado que la contenga, sólo podrán ser entregados por la Oficina Nacional de Ética Pública o la Escribanía General de Gobierno de la Nación, en los términos y condiciones que establezcan las leyes de la Nación o en los siguientes supuestos:

- Cuando se instruya sumario administrativo y por solicitud de la Procuración del Tesoro de la Nación.
- A solicitud del Síndico General de la Nación, en el marco de las atribuciones que le acuerda la Ley N° 24.156.
- A solicitud del Procurador General de la Nación en el ámbito de su competencia.
- A requerimiento del Juez competente.
- En todos los casos, la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera o el sobre que la contenga, según sea la dependencia requerida, deberán entregarse bajo recibo.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CÓDIGO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

VENEZUELA

TÍTULO I

OBJETO Y ALCANCE DEL CÓDIGO

Artículo 1º: Este Código tiene por objeto fundamental normar la conducta de los servidores públicos respecto a los principios éticos que han de regir el ejercicio de las funciones que desempeñan en la administración pública nacional.

A los efectos de este Código las expresiones "funcionario público", "empleado público" y "servidor público" tendrán un mismo y único significado.

Artículo 2º: Todo servidor público que conozca de cualquier hecho contrario a la normativa dispuesta en el presente Código, que atente contra los principios contenidos en el artículo 3, está en el deber de informar a los directivos de la institución donde preste sus servicios el presunto infractor.

TÍTULO II

PRINCIPIOS ÉTICOS DEL SERVIDOR PÚBLICO

Artículo 3º: A los efectos de este Código son principios rectores de los deberes y conductas de los servidores públicos respecto a los valores éticos que han de regir la función pública:

- a) La honestidad.
- b) La equidad.
- c) El decoro.
- d) La lealtad.
- e) La vocación de servicio.
- f) La disciplina.
- g) La eficacia.
- h) La responsabilidad.
- i) La puntualidad.
- j) La transparencia.
- k) La pulcritud.

Artículo 4º: El ejercicio de la función pública administrativa de cualquier servidor público propenderá a la combinación óptima de estos principios, debiendo tener prioridad la honestidad.

Artículo 5º: La honestidad exige actuar teniendo en cuenta siempre que los fines públicos excluyen cualquier comportamiento en desmedro del interés colectivo, destinado de alguna manera al provecho personal o grupal de los servidores públicos o de un tercero cualquiera que éste sea, o buscarlo u obtenerlo por sí mismo o por interpuesta persona.

Artículo 6º: La equidad obliga a los servidores públicos a actuar, respecto a las personas que demandan o solicitan sus servicios, sin ningún tipo de preferencias y sólo en razón del mérito, legalidad, motivaciones objetivas y sin consideración de género, religión, étnia, posición social y económica u otras características ajenas al fondo del asunto y a la justicia.

Artículo 7º: El decoro impone al servidor público respeto para sí y para los ciudadanos que recurran en solicitud de atención o demanda de algún servicio. Respeto que ha de exteriorizar siendo circunspecto en el lenguaje y en la manera de conducirse durante el ejercicio de las funciones y tareas asignadas.

Artículo 8º: La lealtad será manifestación permanente de fidelidad que se traducirá en constancia y solidaridad para con la institución, niveles supervisores, compañeros y subordinados. Cuando se ejercita en ausencia de los superiores alcanza su máxima expresión valorativa.

Artículo 9º: La vocación de servicio excluye conductas, motivaciones e intereses que no sean los institucionales y se patentiza en acciones de entrega diligente a las tareas asignadas. Implica disposición para dar oportuna y esmerada atención a los requerimientos y trabajos encomendados, apertura y receptividad para encauzar cortésmente las peticiones, demandas, quejas y reclamos del público, así como el contestarlos pronta y oportunamente.

Artículo 10: La disciplina significa la observancia y el estricto cumplimiento de las normas administrativas por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 11: La eficacia comporta la realización de los programas y actuaciones gubernamentales y administrativas al menor costo para los contribuyentes, en el menor tiempo posible y con logro óptimo de los objetivos planteados.

Artículo 12: La responsabilidad significa disposición y diligencia en el cumplimiento de las competencias, funciones y tareas encomendadas, el tomar la iniciativa de ofrecerse a realizarlas; así como la permanente disposición a rendir cuentas y a asumir las consecuencias de la conducta pública sin excusas de ninguna naturaleza, cuando se requiera o juzgue obligante.

Artículo 13: La puntualidad exige del servidor público que los compromisos contraídos y las tareas, encargos y trabajos asignados sean cumplidos dentro de los lapsos establecidos o convenidos. Impone exactitud y precisión en el cumplimiento de los horarios para el desarrollo de las actividades ordinarias y extraordinarias relacionadas con sus labores.

Artículo 14: La transparencia exige del servidor público la ejecución diáfana de los actos del servicio, e implica que éstos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica que tenga interés legítimo en el asunto.

Artículo 15: La pulcritud entraña la adecuada presentación de los bienes públicos, la preocupación por el ambiente físico de trabajo y, en todo caso, el no aumentar, por desidia, su deterioro. Asimismo implica la apropiada presentación personal de los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones.

TITULO III CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Artículo 16: El servidor público de buena conducta será aquel que durante el ejercicio de sus funciones practique cabal y rigurosamente los principios definidos en el Título II de este Código.

Artículo 17: La honestidad de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) Los servidores públicos deberán rechazar en el ejercicio de sus funciones los regalos, invitaciones, favores, dádivas, pago de viajes, uso de medios de transporte o cualquier clase de halagos, beneficios materiales o inmateriales, ofrecidos por personas o grupos interesados en obtener decisiones favorables o de cualquier tipo.
- b) El servidor público deberá abstenerse en forma absoluta de ejercer sus funciones o autoridad con fines distintos al interés público. A tal efecto no deberá, en ninguna circunstancia, vincular su vida privada con el desempeño del cargo que ejerce, ni utilizarlo para hostigamiento, acoso o seducción de cualquier tipo.
- c) Los servidores públicos se abstendrán de celebrar contratos de cualquier naturaleza con la República por sí, ni por terceras personas.
- d) Los servidores públicos se inhibirán de conocer o participar por sí o por terceras personas en asuntos en los cuales tengan directa o indirectamente especial interés.
- e) Las entrevistas con personeros o particulares interesados en una determinada decisión deberán ser efectuadas en la respectiva oficina o lugar de trabajo del funcionario.
- f) El acceso a datos e informaciones que dispongan los servidores públicos debido al ejercicio de sus funciones, competencias, labores o empleos no deberá ser utilizado para fines distintos de los institucionales.
- g) Los subordinados no deben ser obligados a realizar durante el tiempo de trabajo actividades correspondientes a los asuntos e intereses personales de sus superiores.
- h) Ningún servidor público después de asumir su cargo o funciones podrá continuar desempeñándose como administrador de sus negocios particulares, inversiones o empresas, si éstas menoscaban el estricto cumplimiento de sus deberes en cuyo caso deberán delegar sus poderes de administración.
- i) Quienes hayan ejercido funciones públicas se abstendrán, por un año, de utilizar la información obtenida en el ejercicio de su cargo en contra de los intereses de la República.
- j) El servidor público mostrará la rectitud e integridad de su conducta escogiendo siempre cuando esté delante de dos opciones la mejor y más ventajosa para el bien común.
- k) El servidor público ejercerá con moderación y discreción las prerrogativas inherentes al cargo y se abstendrá de ello cuando cause algún perjuicio a los

legítimos intereses de los usuarios de los servicios públicos.

l) El servidor público bajo ninguna circunstancia retardará o dificultará a cualquier ciudadano el ejercicio regular de su derecho y menos en forma que pueda causarle daño moral o material.

Artículo 18: La equidad de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) Todo aquel que solicite o demande atención o servicio por ante un servidor público deberá recibir un tratamiento imparcial y objetivo.
- b) La prestación del servicio se debe en igual cantidad o calidad a todos los usuarios, concediendo la misma oportunidad a todos y cada uno de ellos. Estarán justificados sólo aquellos tratamientos especiales amparados por ley o resolución pública del organismo competente.
- c) Para la justa y correcta prestación del servicio, el servidor público deberá estar permanentemente consciente de que su trabajo está regido por el interés de ser útil a quien demande un servicio, sin considerar condición social, política, económica, religiosa, étnica, o de cualquier otro orden, respetando fielmente sus derechos individuales.
- d) La actitud asumida por el servidor público en los actos del servicio no debe permitir que odios, simpatías, antipatías, caprichos, presiones o intereses de orden personal o grupal interfieran en el trato con el público, con otras autoridades o con sus compañeros de trabajo, superiores o subordinados.

Artículo 19: El decoro de los servidores públicos será practicado y apreciado según los siguientes criterios:

- a) El servidor público en todo momento, lugar y circunstancia debe evitar los excesos, manteniendo una conducta acorde con las normas jurídicas y buenas costumbres socialmente establecidas.
- b) El servidor público durante el ejercicio de sus funciones y especialmente cuando atienda al público se abstendrá de practicar tertulias, juegos, lances bromistas o conversaciones telefónicas.
- c) El tratamiento al público será de "usted" y se evitarán familiaridades, coloquialismos y toda suerte de lenguaje no cónsono con la seriedad y formalidad del caso. A tal efecto el abuso de confianza en el trato con el público e inclusive entre funcionarios debe evitarse.
- d) La cortesía en el trato con el público.

Artículo 20: La lealtad de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) Todo servidor público deberá comunicar inmediatamente a sus superiores cualquier acto contrario a las disposiciones de este Código, así como rechazar las presiones de superiores jerárquicos, contratantes, interesados o cualquiera que desee obtener favores, ventajas o beneficios indebidos mediante acciones ilegales o inmorales.
- b) Todo servidor público debe mantener una actitud que permita fortalecer la solidaridad y confraternidad con sus compañeros de trabajo, mediante el respeto mutuo, el trato cordial y la racional tolerancia, permitiendo la armonía de la estructura organizacional.

- c) Todo servidor público deberá divulgar entre sus compañeros de trabajo la existencia y el contenido del Código de Conducta e instar a su cumplimiento.
- d) El servidor público, como custodio principal de los bienes de la dependencia y ambiente de trabajo donde se desempeña, deberá dar inmediatamente parte a sus superiores o al ente correspondiente de los daños causados a dichos bienes.

Artículo 21: La vocación de servicio de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) Todo servidor público debe desempeñar su cargo en función de las obligaciones que le confieren utilizando todos sus conocimientos y su capacidad física e intelectual, con el fin de obtener los mejores resultados.
- b) El servidor público actuará permanentemente con solidaridad, respeto, cordialidad, tolerancia y consideración para con el público.
- c) El servidor público, para el cabal ejercicio de sus funciones, solicitará de sus superiores, se le informe las funciones, los deberes, los procedimientos, la ubicación jerárquica y los canales regulares de comunicación propios del cargo que ha de ejercer.

Artículo 22: La disciplina de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) El servidor público acatará las órdenes superiores, sin menoscabo del cumplimiento del ordenamiento jurídico establecido ni la negación de los valores inherentes a la condición humana.
- b) Los servidores públicos respetarán los principios y prácticas de la continuidad administrativa, siempre que se ajusten a Derecho, independientemente de cuáles sean sus afiliaciones políticas o simpatías electorales.
- c) El servidor público cuando no compartiere los criterios de las órdenes recibidas dará cumplimiento a las mismas dejando constancia de su inconformidad ante el órgano competente. Sólo podrá exceptuarse de su acatamiento por inconstitucionalidad, ilegalidad o cuando el conflicto de intereses o derechos le afecte directamente.
- d) La complicidad en el incumplimiento de órdenes recibidas no podrá justificarse alegando un beneficio mayor para la institución, ni por el acatamiento de órdenes superiores.
- e) El servidor público no deberá bajo ninguna circunstancia abandonar su lugar de trabajo sin estar debidamente autorizado, así como tampoco extraer documentación o información reservada para uso único y exclusivo de la dependencia donde desempeña funciones.

Artículo 23: La eficacia de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) Es deber de todo superior jerárquico de un despacho público crear, promover y mantener una infraestructura técnico-administrativa, mediante la cual las disposiciones del presente Código sean efectivamente aplicables, como directivas, manuales, instructivos y cualquier otro instrumento requerido.
- b) Es deber de todo superior jerárquico de un despacho público disponer y mantener abiertos canales de información para la recepción, atención y tratamiento de quejas, reclamos, denuncias, peticiones, solicitudes y sugerencias que el

público y la ciudadanía en general planteen sobre los deberes y comportamiento ético de los servidores públicos. A tal efecto en todos los despachos y dependencias públicas se organizarán y dispondrán oficinas, servicios o procedimientos para este cometido.

c) Los despachos públicos colaborarán entre sí y se prestarán toda la atención e información necesaria que posibiliten el mejor cumplimiento de lo prescrito en el presente Código.

d) Los superiores jerárquicos deberán organizar debidamente su tiempo de audiencia a la ciudadanía, de manera de evitar largas antesalas y esperas indefinidas.

e) En caso de formación de largas colas de público en espera de que se le atienda, los supervisores deberán organizar el trabajo de los funcionarios, adoptando las medidas necesarias para resolver prontamente la situación.

f) El uso de los recursos científicos y tecnológicos al alcance, así como la disposición a ser capacitado para el logro de mejores resultados en su aplicación, será práctica obligada de los servidores públicos.

g) El servidor público deberá llevar un registro continuo y actualizado de las actividades atinentes a las labores desempeñadas, con el fin de autoevaluar sus logros y resultados.

Artículo 24: La responsabilidad de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a) Todo superior jerárquico de un despacho público velará porque en los actos de juramentación y toma de posesión de los cargos se lean partes seleccionadas de este Código y se entregue un ejemplar al nuevo titular.

b) El servidor público debe reconocer sus limitaciones al momento de realizar actividades de servicio público, en especial cuando se trate de contacto directo con el usuario y solicitar si fuere necesario la debida capacitación y colaboración en el área donde lo requiera.

c) Los servidores públicos no deben evadir los compromisos contraídos con las personas que acudan en solicitud de la debida prestación de servicios.

d) El servidor público como custodio principal del patrimonio de la dependencia y ambiente de trabajo donde se desempeña, deberá ser fiel y permanente vigilante de los documentos, bienes e intereses que de ese despacho le han sido confiados.

e) Los superiores podrán otorgar las licencias y permisos sin violar imperativos éticos, y los servidores públicos deben solicitarlos en forma moralmente justificada y legalmente correcta.

f) El servidor público debe considerarse el primer obligado con el pago de los impuestos, tasas y contribuciones, y no evadirlos por ningún concepto.

Artículo 25: La puntualidad de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a) Los horarios de trabajo serán cumplidos exactamente como han sido establecidos.

Los servidores públicos encargados de atender al público comenzarán su horario de trabajo sin mayores dilaciones, y al terminar le manifestarán cortésmente y no de manera abrupta la conclusión de sus labores.

c) La modificación de horarios debe garantizar al usuario recibir el mismo servicio

ofrecido o mejorado, por lo cual no deberán hacerse cambios de horarios que lesionen el derecho del público asistido.

d) Las pausas en el trabajo no deben prolongarse injustificadamente; los horarios corridos sólo podrán establecerse si está asegurado su efectivo cumplimiento.

e) Los servidores públicos no deben por ningún concepto acortar el tiempo de trabajo en vísperas de festividades o fines de semana. Tampoco se tolerará la prolongación de los asuetos por días feriados que ocurran hacia el comienzo o fin de la semana laboral.

Artículo 26: La transparencia de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a) Toda persona tiene derecho a conocer la verdad. El servidor público no debe omitirla o falsearla, en menoscabo de lo establecido en la ley.

b) La disposición arquitectónica de los despachos públicos deberá realizarse y mantenerse en forma tal que evite el exceso de antesalas y un ambiente físico intimidatorio para la ciudadanía.

c) Los servidores públicos con el cumplimiento de los procedimientos previamente establecidos, deben permitir al usuario conocer los pasos a seguir y mostrar un trabajo que no ofrezca dudas en relación a su ejecución.

d) La transparencia en los actos del servicio público exige, en especial, que la información de que dispongan los despachos y dependencias públicas ha de considerarse susceptible de acceso a toda persona natural o jurídica que tenga interés legítimo sobre el asunto. La reserva como excepción deberá ser expresamente declarada y fundamentada en razones debidamente justificadas de conformidad con la Ley.

e) Los servidores públicos encargados de adquisiciones y compras deberán publicar periódicamente y en sitio visible al público una relación de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y valor de tales bienes y servicios, su destino, el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas. La relación se hará en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común.

Artículo 27: La pulcritud de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a) La apariencia personal del servidor público deberá ser de general aceptación, esmerándose en la medida en que sus posibilidades se lo permitan en mantener el mayor cuidado posible en su vestimenta, así como el cumplimiento de las normas higiénicas básicas.

b) El servidor público deberá ser fiel y permanente vigilante de la preservación, el mantenimiento y la adecuada presentación de las instalaciones físicas y los bienes de la dependencia donde labora.

c) El establecimiento, el manejo y la conservación de archivos y registros merecerá especial cuidado, como fuente de antecedentes y experiencias que faciliten la gerencia pública y como muestra de respeto y aprecio por la tradición y la historia del Estado venezolano.

TÍTULO IV INCENTIVOS

CAPITULO I LOS INCENTIVOS

Artículo 28: La conducta de los servidores públicos ajustada a los principios y las normas de este Código será referencia valorativa válida para la evaluación que se haga del servicio prestado por éstos.

Artículo 29: En cada despacho de la administración pública se publicarán periódicamente cuadros de honor donde figurarán los servidores públicos que se hayan destacado en el cumplimiento de lo prescrito en este Código, según aquellas prioridades y valores que sean importantes y característicos del tipo de actividades que realiza el despacho respectivo.

Artículo 30: A los efectos de este Código los servidores públicos que durante el último año de servicio hayan presentado buena conducta serán propuestos para hacerse acreedores de reconocimientos o condecoraciones que han de imponerse el Día del Funcionario Público en otras ocasiones significativas.

TÍTULO V DISPOSICIONES FINALES

Artículo 31: A los fines de fortalecer la ética pública en el sistema de administración de personal, se creará un Consejo Nacional de Ética Pública, el cual se encargará de la vigilancia, el seguimiento y la evaluación de lo establecido en este Código.

Artículo 32: Sin perjuicio de la competencia que en materia de supervisión y administración de personal tiene la Oficina Central de Personal (OCP), el Comisionado Presidencial para la Vigilancia de la Administración Pública podrá a su vez desarrollar actividades que coadyuven al cabal cumplimiento de lo prescrito en este Código.

Artículo 33: Sin menoscabo de lo establecido en este Código, los despachos públicos podrán mantener, elaborar e instrumentar directivas, manuales, instructivos, normas y procedimientos complementarios que, enmarcados en el espíritu de este Código, contribuyan a su efectiva aplicación.

Dado en Caracas, a los diecisiete días del mes de junio de mil novecientos noventa y ocho. Año 188° de la Independencia y 139° de la Federación.

About OGE



Background and Mission

The Office of Government Ethics (OGE), a small agency within the executive branch, was established by the Ethics in Government Act of 1978. Originally part of the Office of Personnel Management, OGE became a separate agency on October 1, 1989 as part of the Office of Government Ethics Reauthorization Act of 1988.

The Office of Government Ethics exercises leadership in the executive branch to prevent conflicts of interest on the part of Government employees, and to resolve those conflicts of interest that do occur. In partnership with executive branch agencies and departments, OGE fosters high ethical standards for employees and strengthens the public's confidence that the Government's business is conducted with impartiality and integrity.

[What's New!](#) || [About OGE](#) || [Training Workshops & Seminars](#) || [OGE Conference](#) || [Computer & Web-based Training](#) || [Forms, Publications & Other Ethics Documents](#) || [Videos & Software](#) || [Laws & Regulations](#) || [Advisory Opinions](#) || [DAEOgrams](#) || [International](#) || [Other Links](#)
[Home](#) || [Site Index](#) || [Site Search](#) || [Staff Directory](#) || [FAQs](#) || [Technical Assistance](#) || [Privacy Policy](#) || [Security Notice](#) || [Webmaster](#)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

About OGE



Organization and Functions

OGE is headed by a Director who is appointed to a five-year term by the President. In addition to the Office of the Director, OGE is divided into five Offices that work in concert to carry out OGE's mission. Below is a brief discussion of each of the Offices.

The Office of the Director (OD) provides overall direction to the executive branch ethics program and is responsible for ensuring that OGE fulfills its Congressional and Presidential mandates.

Amy L. Comstock, *Director*
James O'Sullivan, *Special Assistant*
Allison Balderston, *Confidential Assistant*

The Office of Government Relations and Special Projects (OGRSP) provides liaison to the Office of Management and Budget and to the Congress, coordinates the Office's support of U.S. efforts promoting international ethics and anti-corruption initiatives, helps to support the Director's role on the President's Council on Integrity and Efficiency (PCIE) and the Executive Council on Integrity and Efficiency (ECIE), and initiates and coordinates special projects of the Office.

Jane S. Ley, *Deputy Director for Government Relations and Special Projects*
Michael L. Goad, *Congressional Liaison Officer*

The Office of General Counsel and Legal Policy (OGC & LP) is responsible for establishing and maintaining a uniform legal framework of Government ethics for executive branch employees. The Office develops executive branch ethics program policies and regulations, interprets laws and regulations, assists agencies in legal and policy implementations, and recommends changes in conflicts of interest and ethics statutes. It also responds to requests for information from the media, such as newspapers and wire services, and similar other news organizations.

Marilyn L. Glynn, *General Counsel*
Stuart D. Rick, *Deputy General Counsel*

The Office of Agency Programs (OAP) is responsible for monitoring and providing services to Federal executive branch agency ethics programs. This Office has three divisions: Program Services Division, Education Division, and the Program Review Division. The three divisions coordinate their services to assist agencies in carrying out their programs. They work closely with agencies to identify and resolve problem areas, provide educational materials and training, staying abreast of budgetary concerns and identifying the emergent issues to be addressed by OGE. The Office holds an annual ethics conference for government-wide ethics officials, as well as hosting smaller topic specific events quarterly during the year.

Jack Covaleski, *Deputy Director for Agency Programs*
Barbara A. Mullen-Roth, *Special Assistant*
Patricia C. Zemple, *Associate Director, Program Services Division*
Carolyn W. Chapman, *Associate Director, Education Division*
Edward W. Pratt, *Associate Director, Program Review Division*

The Office of Administration and Information Management (OAIM) provides essential support to OGE operating programs through two divisions. The Administration Division has program responsibilities for: personnel, payroll, fiscal resource management, facilities and property management, travel, procurement, and the publishing and printing of materials. The Information Resource Management Division responsibilities lie within telecommunications, graphics, and records management; as well as program management of information and web site technologies.

Daniel D. Dunning, *Deputy Director for Administration and Information Management*
James V. Parle, *Deputy Chief Information Officer*
Sean M. Donohue, *Budget Officer*
Cheryl D. McMillan, *Personnel Officer*
Victoria R. May, *Administrative Officer*

[Top of Page](#) 

[What's New!](#) || [About OGE](#) || [Training Workshops & Seminars](#) || [OGE Conference](#) || [Computer & Web-based Training](#) || [Forms, Publications & Other Ethics Documents](#) || [Videos & Software](#) || [Laws & Regulations](#) || [Advisory Opinions](#) || [DAEOgrams](#) || [International](#) || [Other Links](#)

[Home](#) || [Site Index](#) || [Site Search](#) || [Staff Directory](#) || [FAQs](#) || [Technical Assistance](#) || [Privacy Policy](#) || [Security Notice](#) || [Webmaster](#)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Français	Contact Us	Help	Search	Canada Site
Home Page	What's New	Policies	Media	Links

Public Service Integrity Office

Mandate and Procedures of the Public Service Integrity Officer Regarding the Investigation of Disclosures of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*

- About Us
- Internal Disclosure
- Speeches and Presentations
- Publications

[Printable version]

Mandate of the Public Service Integrity Officer

The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, he or she assists employees who:

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through the departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.

Definitions of Disclosure and Wrongdoing

Disclosure - is defined as information raised within the organization in good faith, based on reasonable belief, by one or more employees concerning a wrongdoing that someone has committed or intends to commit.

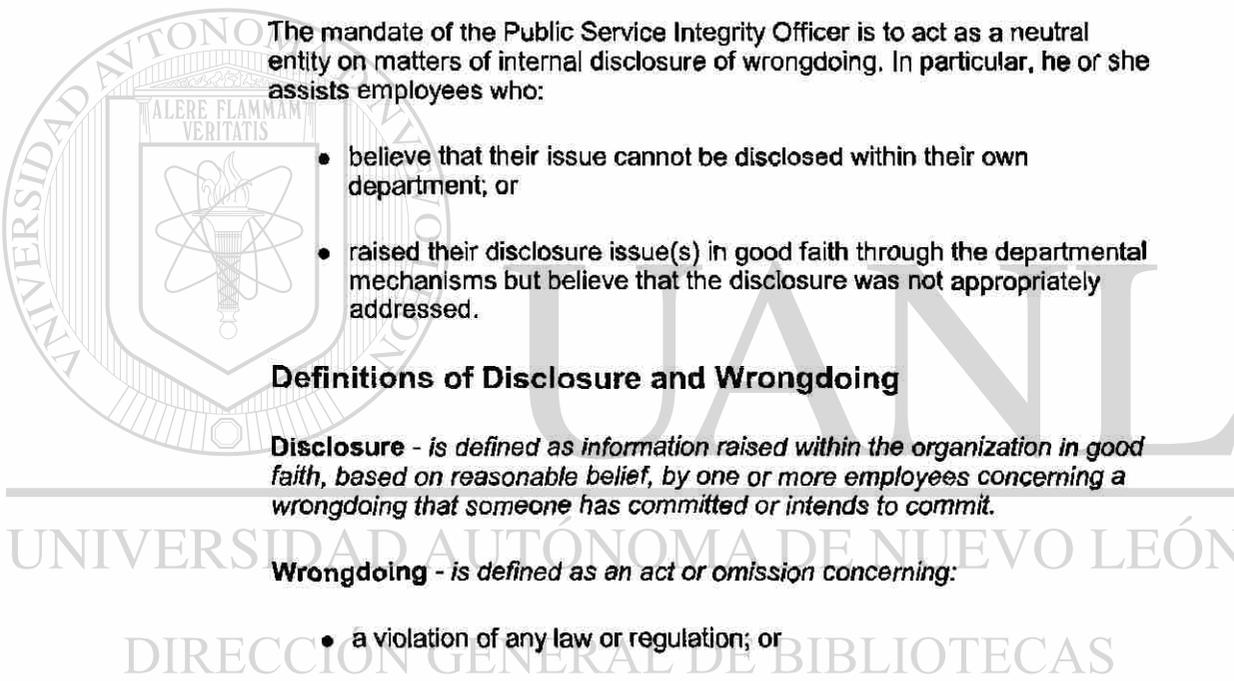
Wrongdoing - is defined as an act or omission concerning:

- a violation of any law or regulation; or
- a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*; or
- misuse of public funds or assets; or
- gross mismanagement; or
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment.

Responsibilities of the Public Service Integrity Officer

As such, the responsibilities of the Public Service Integrity Officer are:

- to provide advice to employees who are considering making a disclosure;



- to receive, record and review the disclosures of wrongdoing received from departmental employees and/or the requests for review submitted from departmental employees;
- to establish if there are sufficient grounds for further action and review;
- to ensure that procedures are in place to manage instances of wrongdoing that require immediate or urgent action;
- to initiate investigation when required, to review the results of investigations and
- to prepare reports, and to make recommendations to deputy heads on how to address or correct the disclosure;
- in some special cases or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his role as head of the Public Service;
- to establish adequate procedures to ensure that the protection of the information and the treatment of the files are in accordance with the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*;
- to protect from reprisal employees who disclose information concerning wrongdoing in good faith;
- to monitor the type and disposition of cases brought to the attention of the Public Service Integrity Officer; and
- to prepare an annual report to the President of the Privy Council on his or her activities for tabling in Parliament.

As a minimum, the annual report should cover the number of general inquiries and advice; the number of disclosures received directly from departmental employees and their status (e.g. rejected, accepted, completed without investigation, still under consideration); the number of disclosures investigated, completed, still under consideration. The same data would be provided in relation to requests for review. The report could include an analysis of the categories of disclosures and recommendations to improve the processes.

Protection from reprisal

Except in the circumstances stated directly above, no employee shall be subject to any reprisal for having made a disclosure in accordance with this policy. This includes employees who may have been called as witnesses. Reprisal may include any administrative and disciplinary measures.

Employees who believe they are subject to reprisal as a direct consequence of having made a disclosure in accordance with this policy may complain to the Public Service Integrity Officer in the case where the original disclosure was made directly to the Public Service Integrity Officer. The Public Service Integrity Officer will review the matter following basically the same process as a disclosure. Employees may also resort to other existing redress procedures, for example those under the *Public Service Staff Relations Act* and the *Treasury Board Policy on the Prevention and Resolution of Harassment in the Workplace*.

Confidentiality

Confidentiality, within the intent of this policy, is subject to the provisions of the *Privacy Act* and *Access to Information Act*. The Public Service Integrity Officer will explain the parameters of confidentiality employees can expect when they make a disclosure. The Public Service Integrity Officer is also available to provide information on the policy and to give informal advice to assist employees who are considering making a disclosure. Employees should feel free to consult the Officer in confidence.

Disclosure of any information concerning criminal activity or action should be referred to proper authorities for investigation in accordance with the *Policy on Losses of Money and Offences and Other Illegal Acts Against the Crown*. Confidentiality in such circumstances will be subject to the applicable regime.

Public Service Integrity Officer Disclosure and Review Process

Normally, employees should initiate their disclosure of wrongdoing using the internal disclosure mechanism within their organisation. In some cases, however, when the Employee believes that their issue could not be raised in confidence within their organisation, employees may make their disclosure of wrongdoing directly to the Public Service Integrity Officer. Employees may also contact the Public Service Integrity Officer when they have disclosed an incident of wrongdoing by means of the departmental mechanisms and believe that their disclosure was not reviewed and/or investigated adequately.

In these cases employees should get in touch with the Public Service Integrity Officer in order to discuss how to proceed.

A. Disclosure of wrongdoing could not be raised within the department

Each step should be completed promptly. All steps should normally be completed within six months or less. The nature of certain disclosures might require very prompt, sometimes immediate, action.

Step 1 - Disclosure of wrongdoing

The Employees should provide the following information, preferably in writing:

- the nature of the wrongdoing;
- the name of the person(s) alleged to have committed the wrongdoing; and
- the date and description of the wrongdoing and any other relevant information.

The information should be as much precise and concise as possible. Employees should also provide their name, phone number and address so the Public Service Integrity Officer may contact them for more information.

Step 2 - Screening and review of a disclosure

The Public Service Integrity Officer will review the information, consult the employee when required and determine if the matter should be pursued further. The Public Service Integrity Officer may reject the disclosure of wrongdoing if it is determined that:

- the employee should try first to resolve the matter using the departmental mechanisms provided for under this policy;
- the matter is trivial, frivolous or vexatious;
- the disclosure of wrongdoing fails to allege or give adequate particulars of a wrongful act; or
- the disclosure of wrongdoing was not given in good faith or on the basis of reasonable belief or was found unfounded.

The Public Service Integrity Officer may also decline to review a disclosure if it is determined that the matter could be dealt with more appropriately by means of a procedure provided for under another Treasury Board policy or law in force in Canada (e.g., the existing redress procedures under the *Policy on the Prevention and Resolution of Harassment in the Workplace* or under the *Public Service Staff Relations Act*). Alternatively, the Public Service Integrity Officer may choose, following consultation with the employee, to deal with the disclosure while the other procedure is in progress or, deal with the disclosure while the other procedure is held in abeyance.

There might be circumstances where the Public Service Integrity Officer will need to discuss the matter with the department.

The disclosure of any alleged criminal activity should be dealt with in accordance with the *Policy on Losses of Money and Offences and Other Illegal Acts Against the Crown*.

The Public Service Integrity Officer will inform the employee in writing of whether or not they will proceed further. The Public Service Integrity Officer will also inform the deputy head of the department.

Step 3 - Attempt at resolution

It is expected that most situations will be addressed by discussing the matter with the employees concerned, identifying avenues of resolution and taking appropriate action.

Step 4 - Investigation

If the matter cannot be solved, the Public Service Integrity Officer may initiate an investigation.

The Public Service Integrity Officer may decide to investigate right after the preliminary review of the disclosure.

Step 5 – Report and Recommendation to the Deputy Head

The Public Service Integrity Officer will review the results of the investigation

and prepare a report, including recommendations to the deputy head. The report will be sent to both the deputy head and the employee who raised the disclosure of wrongdoing. The Deputy head shall review the Public Service Integrity Officer's recommendations and make a decision.

Step 6 – Report to the Clerk of the Privy Council

In some special cases or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, the Public Service Integrity Office is to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his role as head of the Public Service.

B. Request for review after employees have raised their issues within their department

Employees who disclosed wrongdoing (or raised their issues of wrongdoing) by means of the departmental mechanisms and believe that their disclosure was not adequately reviewed and/or investigated may make a request to the Public Service Integrity Officer for a review of the departmental decision.

In these cases, employees should submit in writing their request, specifying:

(a) the details of the wrongdoing, e.g. the nature of the wrongdoing, the name of the person(s) alleged to have committed the wrongdoing;

(b) the date and description of the wrongdoing and any other pertinent information, if applicable;

(c) a description of the process followed by their department; the reason(s) why the employee believe it was not adequately reviewed and/or investigated by the department; and

(d) his/her name, address and phone number so the Public Service Integrity Officer can contact him/her for more information.

The Public Service Integrity Officer will review the information and inform the employee in writing of whether they will proceed further in accordance with the procedures outlined in section A of this appendix.

Each step should be completed promptly. All steps should normally be completed within six months or less. The nature of certain disclosures might require very prompt, sometimes immediate action.

*** An extract from the Treasury Board Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace.**

Indice de Percepción de Corrupción (IPC) 2002 de Transparency
International

Rango del país	País	Puntaje IPC 2002	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Rango alto-bajo
1	Finlandia	9.7	8	0.4	8.9 - 10.0
2	Dinamarca	9.5	8	0.3	8.9 - 9.9
	Nueva Zelanda	9.5	8	0.2	8.9 - 9.6
4	Islandia	9.4	6	0.4	8.8 - 10.0
5	Singapur	9.3	13	0.2	8.9 - 9.6
	Suecia	9.3	10	0.2	8.9 - 9.6
7	Canadá	9.0	10	0.2	8.7 - 9.3
	Luxemburgo	9.0	5	0.5	8.5 - 9.9
	Países Bajos	9.0	9	0.3	8.5 - 9.3
10	Reino Unido	8.7	11	0.5	7.8 - 9.4
11	Australia	8.6	11	1.0	6.1 - 9.3
12	Noruega	8.5	8	0.9	6.9 - 9.3
	Suiza	8.5	9	0.9	6.8 - 9.4
14	Hong Kong	8.2	11	0.8	6.6 - 9.4
15	Austria	7.8	8	0.5	7.2 - 8.7
16	EE. UU.	7.7	12	0.8	5.5 - 8.7
17	Chile	7.5	10	0.9	5.6 - 8.8
18	Alemania	7.3	10	1.0	5.0 - 8.1
	Israel	7.3	9	0.9	5.2 - 8.0
20	Bélgica	7.1	8	0.9	5.5 - 8.7
	Japón	7.1	12	0.9	5.5 - 7.9
	España	7.1	10	1.0	5.2 - 8.9
23	Irlanda	6.9	8	0.9	5.5 - 8.1
24	Botswana	6.4	5	1.5	5.3 - 8.9
25	Francia	6.3	10	0.9	4.8 - 7.8
	Portugal	6.3	9	1.0	5.5 - 8.0
27	Eslovenia	6.0	9	1.4	4.7 - 8.9
28	Namibia	5.7	5	2.2	3.6 - 8.9
29	Estonia	5.6	8	0.6	5.2 - 6.6
	Taiwan	5.6	12	0.8	3.9 - 6.6
31	Italia	5.2	11	1.1	3.4 - 7.2
32	Uruguay	5.1	5	0.7	4.2 - 6.1
33	Hungría	4.9	11	0.5	4.0 - 5.6
	Malasia	4.9	11	0.6	3.6 - 5.7
	Trinidad y Tobago	4.9	4	1.5	3.6 - 6.9
36	Bielorrusia	4.8	3	1.3	3.3 - 5.8
	Lituania	4.8	7	1.9	3.4 - 7.6
	Sudáfrica	4.8	11	0.5	3.9 - 5.5
	Tunisia	4.8	5	0.8	3.6 - 5.6
40	Costa Rica	4.5	6	0.9	3.6 - 5.9

	Jordania	4.5	5	0.7	3.6 - 5.2
	Mauricio	4.5	6	0.8	3.5 - 5.5
	Corea del Sur	4.5	12	1.3	2.1 - 7.1
44	Grecia	4.2	8	0.7	3.7 - 5.5
45	Brasil	4.0	10	0.4	3.4 - 4.8
	Bulgaria	4.0	7	0.9	3.3 - 5.7
	Jamaica	4.0	3	0.4	3.6 - 4.3
	Perú	4.0	7	0.6	3.2 - 5.0
	Polonia	4.0	11	1.1	2.6 - 5.5
50	Ghana	3.9	4	1.4	2.7 - 5.9
51	Croacia	3.8	4	0.2	3.6 - 4.0
52	República Checa	3.7	10	0.8	2.6 - 5.5
	Letonia	3.7	4	0.2	3.5 - 3.9
	Marruecos	3.7	4	1.8	1.7 - 5.5
	Eslovaquia	3.7	8	0.6	3.0 - 4.6
	Sri Lanka	3.7	4	0.4	3.3 - 4.3
57	Colombia	3.6	10	0.7	2.6 - 4.6
	México	3.6	10	0.6	2.5 - 4.9
59	China	3.5	11	1.0	2.0 - 5.6
	República Dominicana	3.5	4	0.4	3.0 - 3.9
	Etiopía	3.5	3	0.5	3.0 - 4.0
62	Egipto	3.4	7	1.3	1.7 - 5.3
	El Salvador	3.4	6	0.8	2.0 - 4.2
64	Tailandia	3.2	11	0.7	1.5 - 4.1
	Turquía	3.2	10	0.9	1.9 - 4.6
66	Senegal	3.1	4	1.7	1.7 - 5.5
67	Panamá	3.0	5	0.8	1.7 - 3.6
68	Malawi	2.9	4	0.9	2.0 - 4.0
	Uzbekistán	2.9	4	1.0	2.0 - 4.1
70	Argentina	2.8	10	0.6	1.7 - 3.8
71	Costa de Marfil	2.7	4	0.8	2.0 - 3.4
	Honduras	2.7	5	0.6	2.0 - 3.4
	India	2.7	12	0.4	2.4 - 3.6
	Rusia	2.7	12	1.0	1.5 - 5.0
	Tanzania	2.7	4	0.7	2.0 - 3.4
	Zimbabwe	2.7	6	0.5	2.0 - 3.3
77	Pakistán	2.6	3	1.2	1.7 - 4.0
	Filipinas	2.6	11	0.6	1.7 - 3.6
	Rumanía	2.6	7	0.8	1.7 - 3.6
	Zambia	2.6	4	0.5	2.0 - 3.2
81	Albania	2.5	3	0.8	1.7 - 3.3
	Guatemala	2.5	6	0.6	1.7 - 3.5
	Nicaragua	2.5	5	0.7	1.7 - 3.4
	Venezuela	2.5	10	0.5	1.5 - 3.2
85	Georgia	2.4	3	0.7	1.7 - 2.9

	Ucrania	2.4	6	0.7	1.7 - 3.8
	Vietnam	2.4	7	0.8	1.5 - 3.6
88	Kazajstán	2.3	4	1.1	1.7 - 3.9
89	Bolivia	2.2	6	0.4	1.7 - 2.9
	Camerún	2.2	4	0.7	1.7 - 3.2
	Ecuador	2.2	7	0.3	1.7 - 2.6
	Haiti	2.2	3	1.7	0.8 - 4.0
93	Moldovia	2.1	4	0.6	1.7 - 3.0
	Uganda	2.1	4	0.3	1.9 - 2.6
95	Azerbaiján	2.0	4	0.3	1.7 - 2.4
96	Indonesia	1.9	12	0.6	0.8 - 3.0
	Kenya	1.9	5	0.3	1.7 - 2.5
98	Angola	1.7	3	0.2	1.6 - 2.0
	Madagascar	1.7	3	0.7	1.3 - 2.5
	Paraguay	1.7	3	0.2	1.5 - 2.0
101	Nigeria	1.6	6	0.6	0.9 - 2.5
102	Bangladesh	1.2	5	0.7	0.3 - 2.0

Notas Explicativas

Se puede acceder a una descripción más detallada sobre la metodología del IPC en <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi> o en www.gwdg.de/~uwww/2002.html

Puntaje del IPC 2002

se refiere a la percepción del grado de corrupción visto por empresarios y analistas de riesgo, y se extiende entre 10 puntos (altamente limpio) y 0 puntos (altamente corrupto).

A Encuestas utilizada

Se refiere al número de encuestas que valoraron el desempeño de un país. Se utilizaron un total de 15 encuestas realizadas por nueve instituciones independientes, y al menos tres encuestas se requerían para que un país pudiese ser incluido en el IPC.

Desviación estándar

indica diferencias en los valores de las fuentes: cuanto mayor sea la desviación estándar, tanto mayores son las diferencias de las percepciones de un país entre las distintas fuentes.

Rango alto-bajo Muestra los valores más altos y más bajos de las diferentes fuentes.

Rango del país	País	Puntaje IPC 2003	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Rango alto-bajo
1	Finlandia	9.7	8	0.3	9.2 - 10.0
2	Islandia	9.6	7	0.3	9.2 - 10.0
3	Dinamarca	9.5	9	0.4	8.8 - 9.9
	Nueva Zelanda	9.5	8	0.2	9.2 - 9.6
5	Singapur	9.4	12	0.1	9.2 - 9.5
6	Suecia	9.3	11	0.2	8.8 - 9.6
7	País-Bajos	8.9	9	0.3	8.5 - 9.3
8	Australia	8.8	12	0.9	6.7 - 9.5
	Noruega	8.8	8	0.5	8.0 - 9.3
	Suiza	8.8	9	0.8	6.9 - 9.4
11	Canadá	8.7	12	0.9	6.5 - 9.4
	Luxemburgo	8.7	6	0.4	8.0 - 9.2
	Reino Unido	8.7	13	0.5	7.8 - 9.2
14	Austria	8.0	9	0.7	7.3 - 9.3
	Hong Kong	8.0	11	1.1	5.6 - 9.3
16	Alemania	7.7	11	1.2	4.9 - 9.2
17	Bélgica	7.6	9	0.9	6.6 - 9.2
18	Irlanda	7.5	9	0.7	6.5 - 8.8
	Estados Unidos	7.5	13	1.2	4.9 - 9.2
20	Chile	7.4	12	0.9	5.6 - 8.8
21	Israel	7.0	10	1.2	4.7 - 8.1
	Japón	7.0	13	1.1	5.5 - 8.8
23	Francia	6.9	12	1.1	4.8 - 9.0
	España	6.9	11	0.8	5.2 - 7.8
25	Portugal	6.6	9	1.2	4.9 - 8.1
26	Omán	6.3	4	0.9	5.5 - 7.3
27	Bahrein	6.1	3	1.1	5.5 - 7.4
	Chipre	6.1	3	1.6	4.7 - 7.8
29	Eslovenia	5.9	12	1.2	4.7 - 8.8
30	Botswana	5.7	6	0.9	4.7 - 7.3
	Taiwán	5.7	13	1.0	3.6 - 7.8
32	Qatar	5.6	3	0.1	5.5 - 5.7
33	Estonia	5.5	12	0.6	4.7 - 6.6
	Uruguay	5.5	7	1.1	4.1 - 7.4
35	Italia	5.3	11	1.1	3.3 - 7.3
	Kuwait	5.3	4	1.7	3.3 - 7.4
37	Malasia	5.2	13	1.1	3.6 - 8.0
	Emiratos Arabes Unidos	5.2	3	0.5	4.6 - 5.6
39	Túnez	4.9	6	0.7	3.6 - 5.6
40	Hungría	4.8	13	0.6	4.0 - 5.6
41	Lituania	4.7	10	1.6	3.0 - 7.7
	Namibia	4.7	6	1.3	3.6 - 6.6
43	Cuba	4.6	3	1.0	3.6 - 5.5
	Jordania	4.6	7	1.1	3.6 - 6.5
	Trinidad y Tobago	4.6	6	1.3	3.4 - 6.9
46	Belice	4.5	3	0.9	3.6 - 5.5
	Arabia Saudita	4.5	4	2.0	2.8 - 7.4
48	Mauricio	4.4	5	0.7	3.6 - 5.5
	Sudáfrica	4.4	12	0.6	3.6 - 5.5
50	Costa Rica	4.3	8	0.7	3.5 - 5.5
	Grecia	4.3	9	0.8	3.7 - 5.6
	Corea del Sur	4.3	12	1.0	2.0 - 5.6
53	Bielarrusia	4.2	5	1.8	2.0 - 5.8
54	Brasil	3.9	12	0.5	3.3 - 4.7
	Bulgaria	3.9	10	0.9	2.8 - 5.7
	República Checa	3.9	12	0.9	2.6 - 5.6
57	Jamaica	3.8	5	0.4	3.3 - 4.3

	Letonia	3.8	7	0.4	3.4 - 4.7
59	Colombia	3.7	11	0.5	2.7 - 4.4
	Croacia	3.7	8	0.6	2.6 - 4.7
	El Salvador	3.7	7	1.5	2.0 - 6.3
	Perú	3.7	9	0.6	2.7 - 4.9
	Eslovaquia	3.7	11	0.7	2.9 - 4.7
64	México	3.6	12	0.6	2.4 - 4.9
	Polonia	3.6	14	1.1	2.4 - 5.6
66	China	3.4	13	1.0	2.0 - 5.5
	Panamá	3.4	7	0.8	2.7 - 5.0
	Sri Lanka	3.4	7	0.7	2.4 - 4.4
	Siria	3.4	4	1.3	2.0 - 5.0
70	Bosnia-Herzegovina	3.3	6	0.7	2.2 - 3.9
	Rep. Dominicana	3.3	6	0.4	2.7 - 3.8
	Egipto	3.3	9	1.3	1.8 - 5.3
	Ghana	3.3	6	0.9	2.7 - 5.0
	Marruecos	3.3	5	1.3	2.4 - 5.5
	Tailandia	3.3	13	0.9	1.4 - 4.4
76	Senegal	3.2	6	1.2	2.2 - 5.5
77	Turquía	3.1	14	0.9	1.8 - 5.4
78	Armenia	3.0	5	0.8	2.2 - 4.1
	Irán	3.0	4	1.0	1.5 - 3.6
	Libano	3.0	4	0.8	2.1 - 3.6
	Mali	3.0	3	1.8	1.4 - 5.0
	Palestina	3.0	3	1.2	2.0 - 4.3
83	India	2.8	14	0.4	2.1 - 3.6
	Malawi	2.8	4	1.2	2.0 - 4.4
	Rumanía	2.8	12	1.0	1.6 - 5.0
86	Mozambique	2.7	5	0.7	2.0 - 3.6
	Rusia	2.7	16	0.8	1.4 - 4.9
88	Argelia	2.6	4	0.5	2.0 - 3.0
	Madagascar	2.6	3	1.8	1.2 - 4.7
	Nicaragua	2.6	7	0.5	2.0 - 3.3
	Yemen	2.6	4	0.7	2.0 - 3.4
92	Albania	2.5	5	0.6	1.9 - 3.2
	Argentina	2.5	12	0.5	1.6 - 3.2
	Etiopía	2.5	5	0.8	1.5 - 3.6
	Gambia	2.5	4	0.9	1.5 - 3.6
	Pakistán	2.5	7	0.9	1.5 - 3.9
	Filipinas	2.5	12	0.5	1.6 - 3.6
	Tanzania	2.5	6	0.6	2.0 - 3.3
	Zambia	2.5	5	0.6	2.0 - 3.3
100	Guatemala	2.4	8	0.6	1.5 - 3.4
	Kazajstán	2.4	7	0.9	1.6 - 3.8
	Moldavia	2.4	5	0.8	1.6 - 3.6
	Uzbekistán	2.4	6	0.5	2.0 - 3.3
	Venezuela	2.4	12	0.5	1.4 - 3.1
	Vietnam	2.4	8	0.8	1.4 - 3.6
106	Bolivia	2.3	6	0.4	1.9 - 2.9
	Honduras	2.3	7	0.6	1.4 - 3.3
	Macedonia	2.3	5	0.3	2.0 - 2.7
	Serbia y Montenegro	2.3	5	0.5	2.0 - 3.2
	Sudán	2.3	4	0.3	2.0 - 2.7
	Ucraina	2.3	10	0.6	1.6 - 3.8
	Zimbabue	2.3	7	0.3	2.0 - 2.7
113	Congo, República del	2.2	3	0.5	2.0 - 2.8
	Ecuador	2.2	8	0.3	1.8 - 2.6
	Irak	2.2	3	1.1	1.2 - 3.4
	Sierra Leona	2.2	3	0.5	2.0 - 2.8

118	Uganda	2.2	6	0.7	1.8 - 3.5
	Costa de Marfil	2.1	5	0.5	1.5 - 2.7
	Kirguizstán	2.1	5	0.4	1.6 - 2.7
122	Libia	2.1	3	0.5	1.7 - 2.7
	Papúa Nueva Guinea	2.1	3	0.6	1.5 - 2.7
	Indonesia	1.9	13	0.5	0.7 - 2.9
	Kenya	1.9	7	0.3	1.5 - 2.4
124	Angola	1.8	3	0.3	1.4 - 2.0
	Azerbaiján	1.8	7	0.3	1.4 - 2.3
129	Camerún	1.8	5	0.2	1.4 - 2.0
	Georgia	1.8	6	0.7	0.9 - 2.8
	Tayikistán	1.8	3	0.3	1.5 - 2.0
	Myanmar	1.6	3	0.3	1.4 - 2.0
	Paraguay	1.6	6	0.3	1.2 - 2.0
	Haití	1.5	5	0.6	0.7 - 2.3
132	Nigeria	1.4	9	0.4	0.9 - 2.0
133	Bangladesh	1.3	8	0.7	0.3 - 2.2

Notas explicativas

Puede encontrar una descripción más detallada sobre la metodología del IPC 2003 en <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi> o en <http://www.gwdg.de/~uuvv>

Puntuación del IPC 2003

se refiere a percepciones acerca del grado de corrupción desde el punto de vista de empresarios, académicos y analistas de riesgo, y se extiende entre 10 (altamente limpio) y 0 (altamente corrupto).

Encuestas utilizadas

Se refiere al número de encuestas que valoraron el comportamiento de un país. Se usaron 17 encuestas en total de 13 instituciones independientes, y se requerían al menos tres encuestas para que un país pudiera ser incluido en el IPC.

Desviación estándar

indica diferencias en los valores de las fuentes: cuanto mayor es la desviación estándar, tanto mayores son las diferencias de las percepciones de un país entre las fuentes.

Rango alto-bajo

Muestra los valores más altos y más bajos de las diferentes fuentes.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

TEXTO VIGENTE

(Nueva Ley 11/06/2002)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1

La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 2

Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

Artículo 3

Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. **Comités:** Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 29 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 31;

II. **Datos personales:** La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad;

III. **Documentos:** Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;

IV. **Dependencias y entidades:** Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;

V. Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

VI. Información reservada: Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de esta Ley;

VII. Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información establecido en el Artículo 33 de esta Ley;

VIII. Ley: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

IX. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Reglamento: El Reglamento respecto al Poder Ejecutivo Federal, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XI. Servidores públicos: Los mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales;

XII. Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional;

XIII. Sistema de datos personales: El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado;

XIV. Sujetos obligados:

a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;

b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;

c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;

d) Los órganos constitucionales autónomos;

e) Los tribunales administrativos federales, y

f) Cualquier otro órgano federal.

XV. Unidades administrativas: Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.

Artículo 4

Son objetivos de esta Ley:

I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos

obligados;

V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Artículo 5

La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.

Artículo 6

En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

Capítulo II Obligaciones de transparencia

Artículo 7

Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

I. Su estructura orgánica;

II. Las facultades de cada unidad administrativa;

III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Artículo 8

El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

Artículo 9

La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.

Artículo 10

Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos que establezca el Reglamento, y por lo menos con 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del titular del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que se determine a juicio de la Consejería o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, según sea el caso, que su publicación puede comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con esa Ley.

Artículo 11

Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Artículo 12

Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

Capítulo III

Información reservada y confidencial

Artículo 13

Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14

También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Artículo 15

La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio

de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

Artículo 16

Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, según corresponda.

Artículo 17

Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.

Artículo 18

Como información confidencial se considerará:

- I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y
- II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Artículo 19

Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

Capítulo IV

Protección de datos personales

Artículo 20

Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

- I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61;

IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y

VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Artículo 21

Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

Artículo 22

No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

I. Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización;

II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;

IV. Cuando exista una orden judicial;

V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y

VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

Artículo 23

Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto o de las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61, quienes mantendrán un listado actualizado de los sistemas de datos personales.

Artículo 24

Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquélla deberá entregarle, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente, o bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el Artículo 27.

Artículo 25

Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale el sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y aporte la documentación que motive su petición. Aquella deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

Artículo 26

Contra la negativa de entregar o corregir datos personales, procederá la interposición del recurso a que se refiere el Artículo 50. También procederá en el caso de falta de respuesta en los plazos a que se refieren los artículos 24 y 25.

Capítulo V Cuotas de acceso

Artículo 27

Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y
- II. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

TÍTULO SEGUNDO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Capítulo I

Unidades de enlace y comités de información

Artículo 28

Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;
- IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

Artículo 29

En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;

II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

Artículo 30

Cada Comité estará integrado por:

I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;

II. El titular de la unidad de enlace, y

III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

Artículo 31

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el Artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

Artículo 32

Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el

adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.

Capítulo II

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Artículo 33

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Artículo 34

El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Artículo 35

Para ser Comisionado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano;

II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

III. Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;

IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y

V. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Artículo 36

El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los comisionados.

Artículo 37

El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;

II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;

III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;

IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;

V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7;

VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;

VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del Artículo 29;

VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;

IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;

X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;

XI. Elaborar la guía a que se refiere el Artículo 38;

XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;

XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;

XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;

XV. Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;

XVI. Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;

XVII. Designar a los servidores públicos a su cargo;

XVIII. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y

XIX. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

Artículo 38

El Instituto elaborará una guía que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades.

Artículo 39

El Instituto rendirá anualmente un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que

guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.

Capítulo III

Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad

Artículo 40

Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:

I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;

II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;

III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente.

Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquella tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

Artículo 41

La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

Artículo 42

Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

Artículo 43

La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

Artículo 44

La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.

Artículo 45

En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

- I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o
- II. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado en el plazo que establece el Artículo 44. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.

Artículo 46

Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 44.

Artículo 47

Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Artículo 48

Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso, deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

Capítulo IV

Del procedimiento ante el Instituto

Artículo 49

El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

Artículo 50

El recurso también procederá en los mismos términos cuando:

- I. La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
- II. La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;
- III. El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o
- IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Artículo 51

El recurso previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 52

El Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares.

Artículo 53

La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

A efecto de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero de este Artículo, el Reglamento establecerá un procedimiento expedito para subsanar el incumplimiento de las dependencias y entidades de entregar la información. Para este efecto, los particulares podrán presentar la constancia a que se refiere el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expedida por la unidad de enlace que corresponda, o bien bastará que presenten copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación ante la dependencia o entidad. En este último caso, el procedimiento asegurará que éstas tengan la oportunidad de probar que respondieron en tiempo y forma al particular.

Artículo 54

El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
- II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;
- III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios;
- V. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y
- VI. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

Artículo 55

Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

I. Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;

II. El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;

III. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;

IV. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;

V. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y

VI. Las resoluciones del Pleno serán públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y V de este Artículo.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

Artículo 56

Las resoluciones del Instituto podrán:

I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;

II. Confirmar la decisión del Comité, o

III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

Artículo 57

El recurso será desechado por improcedente cuando:

I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;

II. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;

III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o

IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

Artículo 58

El recurso será sobreseído cuando:

- I. El recurrente se desista expresamente del recurso;
- II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;
- III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o
- IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

Artículo 59

Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser *mantenida* con ese carácter y *no* estará disponible en el expediente judicial.

Artículo 60

Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

TÍTULO TERCERO

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo Único

Artículo 61

El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

- I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;
- II. Las unidades de enlace o sus equivalentes;
- III. El Comité de información o su equivalente;
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de

reconsideración en los términos del Artículo 60;

VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y

VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

Artículo 62

Los sujetos obligados a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 39, del cual deberán remitir una copia al Instituto.

TÍTULO CUARTO RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Capítulo Único

Artículo 63

Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Artículo 64

Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

TRANSITORIOS

Artículo Primero

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

Artículo Segundo

La publicación de la información a que se refiere el Artículo 7 deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Artículo Tercero

Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los Comités referidos en esta Ley, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor de este ordenamiento, y en el mismo plazo deberán iniciar funciones. Asimismo, deberán notificarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que, a su vez, deberá publicar la lista de unidades en el Diario Oficial de la Federación. La conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales.

Artículo Cuarto

Los sujetos obligados a los que se refiere el Artículo 61 deberán publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Artículo Quinto

La designación de los cinco primeros comisionados será realizada a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la Ley. En el primer periodo de ejercicio, tres comisionados concluirán su encargo en cuatro años, y podrán ser ratificados para un nuevo periodo de 7 años. El Ejecutivo indicará en su designación el periodo de ejercicio para cada Comisionado.

Artículo Sexto

El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

Artículo Séptimo

El Instituto expedirá su reglamento interior dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley.

Artículo Octavo

Los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Artículo Noveno

Salvo lo dispuesto en el Artículo 53, el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no será aplicable a la presente Ley.

Artículo Décimo

Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 32.

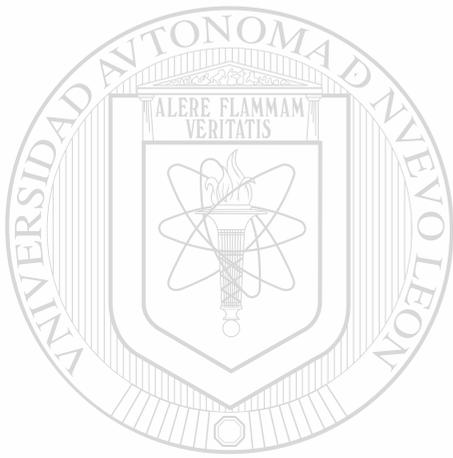
Artículo Undécimo

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2003 deberá establecer la previsión presupuestal correspondiente para permitir la integración y funcionamiento adecuado del Instituto.

México, D.F., a 30 de abril de 2002.- Dip. Beatriz Elena Paredes Rangel, Presidenta.- Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos, Presidente.- Dip. Adrián Rivera Pérez, Secretario.- Sen. Yolanda González Hernández, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de junio de dos mil dos.- Vicente Fox

Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**Ley de Administración y
Control Gubernamental**

**LEY Nº 1178 - 20 DE JULIO DE 1990
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA**

**CAPÍTULO I
Finalidad y Ámbito de Aplicación**

Artículo 1. La presente ley regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:

Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público;

Disponer de Información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;

Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación;

Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

Artículo 2. Los sistemas que se regulan son:

- a. Para programar y organizar las actividades: Programación de Operaciones. Organización Administrativa. Presupuesto.
- b. Para ejecutar las actividades programadas: Administración de Personal. Administración de Bienes y Servicios. Tesorería y Crédito Público. Contabilidad Integrada.
- c. Para controlar la gestión del Sector Público: Control Gubernamental, integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.

Artículo 3. Los sistemas de Administración y de Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio

Artículo 4. Los Poderes Legislativo y Judicial aplicarán a sus unidades administrativas las mismas normas contempladas en la presente Ley, conforme a sus propios objetivos, planes y políticas, en el marco de la independencia y coordinación de poderes.

Artículo 5. Toda persona no comprendida en los Artículos 3º y 4º, cualquiera sea su naturaleza jurídica, que reciba recursos del Estado para su inversión o funcionamiento, se beneficie de subsidios, subvenciones, ventajas o exenciones, o preste servicios públicos no sujetos a la libre competencia, según la reglamentación y con las excepciones por cuantía que la misma señale, informará a la entidad pública competente sobre el destino, forma y resultados del manejo de los recursos y privilegios públicos y le presentará estados financieros debidamente auditados. También podrá exigirse opinión calificada e

independiente sobre la efectividad de algunos o todos los sistemas de administración y control que utiliza.

CAPÍTULO II SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y DE CONTROL

Artículo 6. El Sistema de Programación de Operaciones traducirá los objetivos y planes estratégicos de cada entidad, concordantes con los planes y políticas generados por el Sistema Nacional de Planificación, en resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo; en tareas específicas a ejecutar; en procedimientos a emplear y en medios y recursos a utilizar, todo ello en función del tiempo y del espacio. Esta programación será de carácter integral, incluyendo tanto las operaciones de funcionamiento como las de ejecución de preinversión e inversión. El proceso de programación de inversiones deberá corresponder a proyectos compatibilizados con las políticas sectoriales y regionales, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Artículo 7. El Sistema de Organización Administrativa se definirá y ajustará en función de la Programación de Operaciones. Evitará la duplicidad de objetivos y atribuciones mediante la adecuación, fusión o supresión de las entidades, en seguimiento de los siguientes preceptos:

Se centralizará en la entidad cabeza de sector de los diferentes niveles de gobierno, las funciones de adoptar políticas, emitir normas y vigilar su ejecución y cumplimiento; y se desconcentrará o descentralizará la ejecución de las políticas y el manejo de los sistemas de administración.

Toda entidad pública organizará internamente, en función de sus objetivos y la naturaleza de sus actividades, los sistemas de administración y control interno de que trata esta ley.

Artículo 8. El Sistema de Presupuesto preverá, en función de las prioridades de la política gubernamental, los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual y su asignación a los requerimientos monetarios de la Programación de Operaciones y de la Organización Administrativa adoptada. Se sujetará a los siguientes preceptos generales:

Las entidades gubernamentales que cuenten con recursos provenientes de tributación, aportes a la seguridad social y otros aportes, regalías o transferencias de los tesoros del Estado, sujetarán sus gastos totales a la disponibilidad de sus recursos, a las condiciones del financiamiento debidamente contraído y a los límites legales presupuestarios, no pudiendo transferir gastos de inversión a funcionamiento.

Las entidades con autonomía de gestión y de patrimonio cuyos ingresos provengan exclusivamente por venta de bienes o por prestación de servicios, financiarán con tales ingresos sus costos de funcionamiento, el aporte propio del financiamiento para sus inversiones y el servicio de su deuda. Sus presupuestos de gastos son indicativos de sus operaciones de funcionamiento e inversión.

Los presupuestos de gastos del Banco Central y de las entidades públicas de intermediación financiera sometidas al programa monetario del Gobierno y a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos, son indicativos de sus operaciones de funcionamiento y de inversión no financiera.

La ejecución de los presupuestos de gastos de las entidades señaladas en los incisos b) y c) de este Artículo, está sujeta, según reglamentación, al cumplimiento de las políticas y normas gubernamentales relacionadas con la naturaleza de sus actividades, incluyendo las referidas a las modificaciones, traspasos y transferencias dentro de sus presupuestos, así como a la disponibilidad de sus ingresos efectivos después de atender y proveer el cumplimiento de sus Obligaciones, reservas, aumentos de capital, rédito sobre patrimonio neto y otras contribuciones obligatorias. No se permitirá la transferencia de gastos de inversión o excedentes de ingresos presupuestados a gastos de funcionamiento.

Artículo 9. El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos

y mecanismos para proveerlos, Implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos.

Artículo 10. El Sistema de Administración de Bienes y Servicios establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios. Se sujetará a los siguientes preceptos:

Previamente exigirá la disponibilidad de los fondos que compromete o definirá las condiciones de financiamiento requeridas; diferenciará las atribuciones de solicitar, autorizar el inicio y llevar a cabo el proceso de contratación; simplificará los trámites e identificará a los responsables de la decisión de contratación con relación a la calidad, oportunidad y competitividad del precio del suministro, incluyendo los efectos de los términos de pago.

Las entidades emplearán los bienes y los servicios que contraten, en los fines previstos en la Programación de Operaciones y realizarán el mantenimiento preventivo y la salvaguardia de los activos, identificando a los responsables de su manejo.

La reglamentación establecerá mecanismos para la baja o venta oportuna de los bienes tomando en cuenta las necesidades específicas de las entidades propietarias. La venta de acciones de sociedades de economía mixta y la transferencia o liquidación de empresas del Estado, se realizará previa autorización legal específica o genérica, con la debida publicidad previa, durante y posterior a estas operaciones.

Artículo 11. El Sistema de Tesorería y Crédito Público manejará los ingresos, el financiamiento o crédito público y programará los compromisos, Obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos. Aplicará los siguientes preceptos generales:

Toda deuda pública interna o externa con plazo igual o mayor a un año será contraída por la máxima autoridad del Sistema de Tesorería del Estado, por cuenta del Tesoro Nacional o de la entidad beneficiaria que asume la responsabilidad del servicio de la deuda respectiva.

Las deudas públicas con plazo inferior al año serán contraídas por cada entidad con sujeción a la programación financiera fijada por la máxima autoridad del Sistema de Tesorería del Estado.

Serán de cumplimiento obligatorio por las entidades del Sector Público, las políticas y normas establecidas por la máxima autoridad del Sistema de Tesorería del Estado para el manejo de fondos, valores y endeudamiento.

Artículo 12. El Sistema de Contabilidad Integrada incorporará las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales en un sistema común, oportuno y confiable, destino y fuente de los datos expresados en términos monetarios. Con base en los datos financieros y no financieros generará información relevante y útil para la toma de decisión por las autoridades que regulan la marcha del Estado y de cada una de sus entidades, asegurando que:

El sistema contable específico para cada entidad o conjunto de entidades similares, responda a la naturaleza de las mismas y a sus requerimientos operativos y gerenciales respetando los principios y normas de aplicación general;

La Contabilidad Integrada identifique, cuando sea relevante, el costo de las acciones del Estado y mida los resultados obtenidos.

Artículo 13. El Control Gubernamental tendrá por objetivo mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

El Control Gubernamental se aplicará sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y estará integrado por:

El Sistema de Control Interno que comprenderá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna; y

El Sistema de Control Externo Posterior que se aplicará por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas.

Artículo 14. Los procedimientos de control interno previo se aplicarán por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto. Comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad. Se prohíbe el ejercicio de controles previos por los responsables de la auditoría interna y por parte de personas, de unidades o de entidades diferentes o externas a la unidad ejecutora de las operaciones. Tampoco podrá crearse una unidad especial que asuma la dirección o centralización del ejercicio de controles previos.

El control interno posterior será practicado;

Por los responsables superiores, respecto de los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su directa competencia; y

Por la unidad de auditoría interna.

Artículo 15. La auditoría interna se practicará por una unidad especializada de la propia entidad, que realizará las siguientes actividades en forma separada, combinada o integral: evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos; determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros; y analizar los resultados y la eficiencia de las operaciones. La Unidad de auditoría interna no participará en ninguna otra operación ni actividad administrativa y dependerá de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, sea ésta colegiada o no, formulando y ejecutando con total independencia el programa de sus actividades.

Todos sus informes serán remitidos inmediatamente después de concluidos a la máxima autoridad colegiada, si la hubiera; a la máxima autoridad del ente que ejerce tuición sobre la entidad auditada; y a la Contraloría General de la República.

Artículo 16. La auditoría externa será independiente e imparcial, y en cualquier momento podrá examinar las operaciones o actividades ya realizadas por la entidad, a fin de calificar la eficacia de los sistemas de administración y control interno; opinar sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos; dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros; y evaluar los resultados de eficiencia y economía de las operaciones. Estas actividades de auditoría externa posterior podrán ser ejecutadas en forma separada, combinada o integral, y sus recomendaciones, discutidas y aceptadas por la entidad auditada, son de obligatorio cumplimiento.

CAPÍTULO III RELACIÓN CON LOS SISTEMAS NACIONALES DE PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA

Artículo 17. Los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública definirán las estrategias y políticas gubernamentales que serán ejecutadas mediante los sistemas de Administración y Control que regula la presente ley.

Artículo 18. Para el funcionamiento anual de los sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto y Tesorería y Crédito Público, los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública compatibilizarán e integrarán los objetivos y planes estratégicos de cada entidad y los proyectos de inversión pública que deberán ejecutar, con los planes de mediano y largo plazo, la política monetaria, los ingresos alcanzados y el financiamiento disponible, manteniéndose el carácter unitario e integral de la formulación del presupuesto, de la tesorería y del crédito público.

Artículo 19. Los sistemas de Control Interno y de Control Externo Posterior, además de procurar la eficiencia de los sistemas de administración, evaluarán el resultado de la gestión tomando en cuenta, entre otros criterios, las políticas gubernamentales definidas por los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública.

CAPÍTULO IV ATRIBUCIONES INSTITUCIONALES

Artículo 20. Todos los sistemas de que trata la presente Ley serán regidos por órganos rectores, cuyas atribuciones básicas son:

- Emitir las normas y reglamentos básicos para cada sistema;
- Fijar los plazos y condiciones para elaborar las normas secundarias o especializadas y la implantación progresiva de los sistemas;
- Compatibilizar o evaluar, según corresponda, las disposiciones específicas que elaborará cada entidad o grupo de entidades que realizan actividades similares, en función de su naturaleza y la normatividad básica; y
- Vigilar el funcionamiento adecuado de los sistemas específicos desconcentrados o descentralizados e integrar la información generada por los mismos.

Artículo 21. El órgano rector de los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública es el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, el cual además velará por la integración de las normas y procedimientos de dichos sistemas con los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales. Asimismo, tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:

- Fijar el marco de mediano y largo plazo para formular los programas de operación y los presupuestos de las entidades públicas, en base a los lineamientos de política económica y social, desarrollados por los Sistemas de Planificación e Inversión Pública.
- Asegurar la compatibilidad de los objetivos y planes estratégicos de las entidades públicas con los objetivos y planes estratégicos nacionales y con el Plan de Inversiones Públicas.
- Elaborar, con base en la generación continua de iniciativas, el Plan de Inversiones Públicas que contendrá los proyectos de preinversión e inversión aprobados por las instancias sectoriales y regionales.
- Negociar, en nombre del Estado y en el marco de la política de crédito público fijada por el Ministerio de Finanzas, la obtención de todo financiamiento externo, cualquiera sea su modalidad, origen y destino. En lo concerniente a la promoción del financiamiento proveniente de relaciones bilaterales, contará con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Procesar ante las autoridades que corresponda, el compromiso que el Estado asume por intermedio del Ministerio de Finanzas en la concertación de todo financiamiento externo, y perfeccionar los convenios bilaterales con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Programar, por años de ejecución, el Plan de Inversiones Públicas Financiado, evaluar su ejecución y mantenerlo actualizado con base en la información generada por los Sistemas de Administración y Control.

Artículo 22. El Ministerio de Finanzas es la autoridad fiscal y órgano rector de los sistemas de Programación de Operaciones; Organización Administrativa; Presupuesto; Administración de Personal; Administración de Bienes y Servicios; Tesorería y Crédito Público; y Contabilidad Integrada. Estos sistemas se implantarán bajo la dirección y supervisión del Ministerio de Finanzas que participará en el diseño de la política económica y será responsable de desarrollar la política fiscal y de crédito público del Gobierno.

Artículo 23. La Contraloría General de la República es el órgano rector del sistema de Control Gubernamental, el cual se implantará bajo su dirección y supervisión. La Contraloría General de la República emitirá las normas básicas de control interno y externo; evaluará la

eficacia de los sistemas de control interno; realizará y supervisará el control externo y ejercerá la supervigilancia normativa de los sistemas contables del Sector Público a cargo de la Contaduría General del Estado del Ministerio de Finanzas. En igual forma promoverá el establecimiento de los sistemas de contabilidad y control interno y conducirá los programas de capacitación y especialización de servidores públicos en el manejo de los sistemas de que trata esta ley.

Artículo 24. El Banco Central de Bolivia es la única autoridad monetaria del país y el órgano rector de todo sistema de captación de recursos e intermediación financiera y como tal es el responsable del manejo de las reservas monetarias. Además de normar y reglamentar las disposiciones legales referidas al funcionamiento de dichos sistemas, propondrá y acordará con los órganos pertinentes del Poder Ejecutivo la política monetaria, bancaria y crediticia y la ejecutará en forma autónoma, pudiendo negar crédito fiscal o crédito al sistema financiero cuando éste sobrepase los límites fijados en el Programa Monetario. Las entidades del Sector Público no Financiero efectuarán sus operaciones con el Banco Central de Bolivia únicamente por intermedio del Tesoro General de la Nación.

Artículo 25. El Directorio del Banco Central de Bolivia estará constituido por el Presidente del Banco y cinco directores, que serán designados de la siguiente manera:

- El Presidente del Banco Central de Bolivia será designado por el Presidente de la República de una terna propuesta por la Cámara de Diputados. Durará en sus funciones cuatro años y podrá ser reelecto. Ejercerá las funciones de Presidente del Directorio, con derecho a voto, más un voto dirimidor en caso de empate.
- Tres directores serán designados por el Presidente de la República y confirmados o negados por la Cámara de Senadores. Durarán en sus funciones cuatro años y podrán ser nuevamente designados por períodos similares. No obstante, estos directores serán designados por primera vez a partir de la aplicación de la presente Ley, por períodos de uno, dos y tres años, respectivamente y podrán ser después designados por otros períodos de cuatro años.
- Dos directores que serán designados por los Ministros de Finanzas y de Planeamiento y Coordinación, en representación de dichos Ministerios, no debiendo ejercer ninguna otra función pública.
- En caso de renuncia o inhabilitación tanto del Presidente como de cualquiera de los directores mencionados en los incisos anteriores, se designará otro en la misma forma prevista en el presente Artículo, quien ejercerá sus funciones hasta la conclusión del período del reemplazado y podrá ser después designado por otros períodos de cuatro años.

Artículo 26. La Superintendencia de Bancos es el órgano rector del sistema de control de toda captación de recursos del público y de intermediación financiera del país, incluyendo el Banco Central de Bolivia. A este efecto normará el control interno y externo de estas actividades y, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República, ejercerá o supervisará el control externo, determinando, y en su caso exigiendo, el cumplimiento de las disposiciones legales, normas técnicas y reglamentarias por todas las entidades públicas, privadas y mixtas que realicen en el territorio de la República intermediación en la oferta y demanda de recursos financieros así como sobre las personas naturales o jurídicas que ejecuten actividades auxiliares del sistema financiero. En base a ello deberá opinar sobre la eficacia de las normas y reglamentos dictados por el Banco Central para el funcionamiento de los sistemas de captación e intermediación financiera y, en su caso elevará al Banco Central recomendaciones concretas al respecto.

La Superintendencia de Bancos, de acuerdo con el Banco Central de Bolivia, podrá incorporar al ámbito de su competencia a otras personas o entidades que realicen operaciones financieras, existentes o por crearse, cuando lo justifiquen razones de política monetaria y crediticia.

Artículo 27. Cada entidad del Sector Público elaborará en el marco de las normas básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de Administración y Control Interno regulados por la presente Ley y los sistemas de Planificación e Inversión Pública. Corresponde a la máxima autoridad de la entidad la responsabilidad de su implantación. Al efecto:

- Cualquier tuición que corresponda ejercer a una entidad pública respecto de otra, comprenderá la promoción y vigilancia de la implantación y funcionamiento de los sistemas de Planificación e Inversión, Administración y Control Interno. En el caso de la Programación de Operaciones de inversión pública, el ejercicio de la competencia sectorial o tuición sobre otra entidad comprenderá la evaluación de los correspondientes proyectos, previa a su inclusión en el Programa de Inversiones Públicas.
- La tuición incluye la facultad de ejercer el control externo posterior, sin perjuicio de la atribución de la Contraloría, así como la obligación de efectuar oportunamente el control externo posterior de las entidades cuyo reducido número de operaciones y monto de recursos administrados no justifican el funcionamiento de una unidad de auditoría interna propia.
- Toda entidad, funcionario o persona que recaude, reciba, pague o custodie fondos, valores o bienes del Estado, tiene la obligación de rendir cuenta de la administración a su cargo por intermedio del sistema contable especificando la documentación sustentatoria y las condiciones de su archivo.
- Con fines de control externo posterior, las entidades sujetas al Control Gubernamental deberán enviar a la Contraloría copia de sus contratos y de la documentación sustentatoria correspondiente dentro de los cinco días de haber sido perfeccionados.
- Dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, cada entidad con patrimonio propio y autonomía financiera entregará obligatoriamente a la entidad que ejerce tuición sobre ella y a la Contaduría General del Estado, y pondrá a disposición de la Contraloría General de la República, los estados financieros de la gestión anterior, junto con las notas que correspondieren y el informe del auditor interno.
- La máxima autoridad colegiada, si la hubiera, y el ejecutivo superior de cada entidad responderán ante la Contraloría General de la República por el respeto a la independencia de la unidad de auditoría interna, y ésta por la imparcialidad y calidad profesional de su trabajo.
- Las unidades jurídicas de las entidades del Sector Público son responsables de la efectividad en el cumplimiento de las Obligaciones relativas a la defensa de los intereses del Estado. Deberán elevar informes periódicos a la Contraloría sobre el estado de los procesos administrativos, requerimientos de pago y las acciones judiciales a su cargo, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley.

CAPÍTULO V RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

Artículo 28. Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo. A este efecto:

- La responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.
- Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.

- El término "servidor público" utilizado en la presente Ley, se refiere a los dignatarios, funcionarios y toda otra persona que preste servicios en relación de dependencia con autoridades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.
- Los términos "autoridad" y "ejecutivo" se utilizan en la presente ley como sinónimos y se refieren a los servidores públicos que por su jerarquía y funciones son los principales responsables de la administración de las entidades de las que formen parte.

Artículo 29. La responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determinará por proceso interno de cada entidad que tomará en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiere. La autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de: multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.

Artículo 30. La responsabilidad es ejecutiva cuando la autoridad o ejecutivo no rinda las cuentas a que se refiere el inciso c) del Artículo 1º y el Artículo 28º de la presente Ley; cuando incumpla lo previsto en el primer párrafo y los incisos d), e) o f) del Artículo 27º de la presente Ley; o cuando se encuentre que las deficiencias o negligencia de la gestión ejecutiva son de tal magnitud que no permiten lograr, dentro de las circunstancias existentes, resultados razonables en términos de eficacia, eficiencia y economía. En estos casos, se aplicará la sanción prevista en el inciso g) del Artículo 42º de la presente Ley.

Artículo 31. La responsabilidad es civil cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al Estado valuable en dinero. Su determinación se sujetará a los siguientes preceptos:

- Será civilmente corresponsable el superior jerárquico que hubiere autorizado el uso indebido de bienes, servicios y recursos del Estado o cuando dicho uso fuere posibilitado por las deficiencias de los sistemas de administración y control interno factibles de ser implantados en la entidad.
- Incurrirán en responsabilidad civil las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, se beneficiaren indebidamente con recursos públicos o fueren causantes de daño al patrimonio del Estado y de sus entidades.
- Cuando varias personas resultaren responsables del mismo acto o del mismo hecho que hubiese causado daño al Estado, serán solidariamente responsables.

Artículo 32. La entidad estatal condenada judicialmente al pago de daños y perjuicios en favor de entidades públicas o de terceros, repetirá el pago contra la autoridad que resultare responsable de los actos o hechos que motivaron la sanción.

Artículo 33. No existirá responsabilidad administrativa, ejecutiva ni civil cuando se pruebe que la decisión hubiese sido tomada en procura de mayor beneficio y en resguardo de los bienes de la entidad, dentro de los riesgos propios de operación y las circunstancias imperantes al momento de la decisión, o cuando situaciones de fuerza mayor originaron la decisión o incidieron en el resultado final de la operación.

Artículo 34. La responsabilidad es penal cuando la acción u omisión del servidor público y de los particulares, se encuentra tipificada en el Código Penal.

Artículo 35. Cuando los actos o hechos examinados presenten indicios de responsabilidad civil o penal, el servidor público o auditor los trasladará a conocimiento de la unidad legal pertinente y ésta mediante la autoridad legal competente solicitará directamente al juez que corresponda, las medidas precautorias y preparatorias de demanda a que hubiere lugar o denunciará los hechos ante el Ministerio Público.

Artículo 36. Todo servidor público o ex-servidor público de las entidades del Estado y personas privadas con relaciones contractuales con el Estado cuyas cuentas y contratos estén sujetos al control posterior, auditoría interna o externa, quedan obligados a exhibir la

documentación o información necesarias para el examen y facilitar las copias requeridas, con las limitaciones contenidas en los Artículos 51º, 52º y 56º del Código de Comercio. Las autoridades de las entidades del Sector Público asegurarán el acceso de los ex-servidores públicos a la documentación pertinente que les fuera exigida por el control posterior. Los que incumplieren lo dispuesto en el presente Artículo, serán pasibles a las sanciones establecidas en los Artículos 154º, 160º y 161º del Código Penal, respectivamente.

Artículo 37. El Control Posterior Interno o Externo no modificará los actos administrativos que hubieren puesto término a los reclamos de los particulares y se concretará a determinar la responsabilidad de la autoridad que los autorizó expresamente o por omisión, si la hubiere.

Artículo 38. Los profesionales y demás servidores públicos son responsables por los informes y documentos que suscriban. También serán responsables los abogados por el patrocinio legal del Sector Público cuando la tramitación de la causa la realicen con vicios procedimentales o cuando los recursos se declaren improcedentes por aspectos formales.

Artículo 39. El juez o tribunal que conozca la causa al momento del pago del daño civil actualizará el monto de la deuda considerando, para el efecto, los parámetros que el Banco Central de Bolivia aplica en el mantenimiento de valor de los activos financieros en moneda nacional. Los procesos administrativos y judiciales previstos en esta ley, en ninguno de sus grados e instancias darán lugar a condena de costas y honorarios profesionales, corriendo éstos a cargo de las respectivas partes del proceso.

Artículo 40. Las acciones judiciales y Obligaciones emergentes de la responsabilidad civil establecida en la presente Ley, prescribirán en diez años computables a partir del día del hecho que da lugar a la acción o desde la última actuación procesal. El plazo de la prescripción se suspenderá o se interrumpirá de acuerdo con las causas y en la forma establecidas en el Código Civil. Para la iniciación de acciones por hechos o actos ocurridos antes de la vigencia de la presente ley, este término de prescripción se computará a partir de la fecha de dicha vigencia.

CAPÍTULO VI DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 41. La Contraloría General de la República ejercerá el Control Externo Posterior con autonomía operativa, técnica y administrativa. A fin de asegurar su independencia e imparcialidad respecto a la administración del Estado, el presupuesto de la Contraloría, elaborado por ésta y sustentado en su programación de operaciones, será incorporado sin modificación por el Ministerio de Finanzas al proyecto de Presupuesto General de la Nación, para su consideración por el Congreso Nacional. Una vez aprobado, el Ministerio de Finanzas efectuará los desembolsos que requiera la Contraloría de conformidad con los programas de caja elaborados por la misma.

Artículo 42. Para el ejercicio del Control Externo Posterior se establecen las siguientes facultades:

- La Contraloría podrá contratar los servicios de firmas o profesionales calificados e independientes u ordenar a las entidades del Sector Público y a las personas comprendidas en el Artículo 5º de la presente Ley, la contratación de dichos servicios, señalando los alcances del trabajo, cuando requiera asesoría o auditoría externa especializada o falten los recursos profesionales necesarios para ejecutar los trabajos requeridos. En todos los casos la contratación se sujetará al reglamento que al efecto expida la Contraloría General.

- Todo informe de auditoría interna o externa será enviado a la Contraloría inmediatamente de ser concluido, en la forma y con la documentación que señale la reglamentación.
- La Contraloría podrá conocer los programas, las labores y papeles de trabajo de las auditorías que realicen las entidades públicas y las firmas o profesionales independientes, sin afectar la responsabilidad de los mismos.
- La Contraloría podrá examinar en cualquier momento los registros y operaciones realizadas por las entidades sujetas al Control Gubernamental.
- En caso de incumplimiento de los plazos y condiciones para la implantación progresiva de los sistemas en alguna de las entidades, el Contralor General de la República podrá ordenar:
 - Congelamiento de cuentas corrientes bancarias de la entidad;
 - Suspensión de entrega de fondos por los tesoros del Estado o por cualquier organismo financiador.
- En caso de incumplimiento de la presente Ley por el servidor público, el Contralor General de la República de oficio o a petición fundamentada de los Órganos Rectores o de las autoridades que ejercen tuición, podrá recomendar al máximo ejecutivo de la entidad o a la autoridad superior, imponga la sanción que corresponda según el Artículo 29º de la presente Ley, sin perjuicio de la responsabilidad ejecutiva, civil y penal a que hubiere lugar.
- En caso de responsabilidad ejecutiva determinada por el Contralor General de la República, éste podrá recomendar a la máxima dirección colegiada, siempre que no estuviere involucrada en las deficiencias observadas, y a la autoridad superior que ejerce tuición sobre la entidad, la suspensión o destitución del principal ejecutivo y, si fuere el caso, de la dirección colegiada, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, informando a las respectivas comisiones del H. Congreso Nacional.
- Para el caso previsto en la última parte del Artículo 36º de la presente ley, dentro de las veinticuatro horas de la solicitud del Contralor acompañada de copia de la advertencia previa, el Fiscal del Distrito en lo Penal expedirá mandamiento de apremio de acuerdo al Código Penal y su Procedimiento.

Artículo 43. Sin perjuicio de las acciones judiciales que seguirán oportunamente las entidades públicas contra quienes incumplan las Obligaciones contraídas, a pedido de la entidad o de oficio la Contraloría General de la República con fundamento en los informes de auditoría podrá emitir dictamen sobre las responsabilidades, de acuerdo con los siguientes preceptos:

- El dictamen del Contralor General de la República y los informes y documentos que lo sustentan, constituirán prueba preconstituida para la acción administrativa, ejecutiva y civil a que hubiere lugar.
- Con el dictamen de responsabilidad se notificará a los presuntos responsables y se remitirá a la entidad, de oficio, un ejemplar de todo lo actuado, para que cumpla lo dictaminado y, si fuera el caso, requiera el pago de la obligación determinada concediendo al deudor diez días para efectuarlo, bajo conminatoria de iniciarse en su contra la acción legal que corresponda.
- En caso de que la entidad pertinente no hubiese iniciado el proceso administrativo o la acción judicial dentro de los veinte días de recibido el dictamen, el Contralor General de la República o quien represente a la Contraloría en cada capital de departamento en su caso, instruirá a quien corresponda la destitución del ejecutivo y del asesor legal principal iniciándose contra ellos la acción judicial a que hubiere lugar, subsistiendo la obligación de las nuevas autoridades por los procesos que

originaron la destitución de sus antecesores, bajo apercibimiento de iguales sanciones.

Artículo 44. La Contraloría General de la República podrá demandar y actuar en procesos administrativos, coactivos fiscales, civiles y penales relacionados con daños económicos al Estado. Su representación será ejercida por el Contralor General de la República o por quienes representen a la Contraloría en cada capital de departamento, los que tendrán poder para delegar estas facultades.

Artículo 45. La Contraloría General de la República propondrá al Poder Ejecutivo, para su vigencia mediante Decreto Supremo, la reglamentación concerniente al Capítulo V "Responsabilidad por la Función Pública" y al ejercicio de las atribuciones que le han sido asignadas en esta ley.

Artículo 46. La Contraloría General de la República sólo ejercerá las funciones que corresponden a su naturaleza de Órgano Superior de Control Gubernamental Externo Posterior conforme se establece en la presente ley. Al efecto, coordinará con el Poder Ejecutivo la eliminación o transferencia de cualquier otra competencia o actividad que haya venido ejerciendo.

CAPÍTULO VII DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA FISCAL

Artículo 47. Créase la jurisdicción coactiva fiscal para el conocimiento de todas las demandas que se interpongan con ocasión de los actos de los servidores públicos, de los distintos entes de derecho público o de las personas naturales o jurídicas privadas que hayan suscrito contratos administrativos con el Estado, por los cuales se determinen responsabilidades civiles definidas en el Artículo 31º de la presente Ley. Son contratos administrativos aquellos que se refieren a contratación de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza.

Artículo 48. No corresponden a la jurisdicción coactiva fiscal las cuestiones de índole civil no contempladas en el Artículo 47º ni las de carácter penal, comercial o tributario atribuidas a la jurisdicción ordinaria y tributaria y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la administración pública, se atribuyen por ley a otras jurisdicciones.

Artículo 49. Los conflictos de competencia que se suscitaren entre la jurisdicción coactiva fiscal y otras jurisdicciones o tribunales serán resueltos conforme se determine en la ley a que se refiere el Artículo 51º de la presente Ley.

Artículo 50. La jurisdicción coactiva fiscal es improrrogable en razón de la competencia territorial e indelegable. Su ejercicio por autoridades administrativas u otras, dará lugar a la nulidad de pleno derecho de sus actuaciones y resoluciones.

Artículo 51. El Tribunal Coactivo Fiscal formará parte del Poder Judicial. Su organización y el Procedimiento Coactivo Fiscal serán determinados mediante ley expresa, cuyo proyecto deberá ser presentado por el Poder Ejecutivo dentro de las treinta primeras sesiones de la próxima Legislatura Ordinaria.

Artículo 52. Se eleva a rango de Ley el Decreto Ley 14933 de 29 de septiembre de 1977, sólo en lo correspondiente al Procedimiento Coactivo Fiscal, que regirá en tanto entre en vigencia la ley a que se refiere el Artículo anterior, salvo los casos en apelación que serán conocidos por el Tribunal Fiscal de la Nación.

CAPÍTULO VIII ABROGACIONES Y DEROGACIONES

Artículo 53. Se abrogan las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 5 de mayo de 1928.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Tesoro, D.S. 08321 de 9 de abril de 1968.
- Sistema Financiero Nacional, D.L. 09428 de 28 de octubre de 1970.
- Principios y Normas de Contabilidad Fiscal, D.S. 12329 de 1º de abril de 1975.
- Control Previo Externo, Ley 493 de 29 de diciembre de 1979.
- D.L. 18953 de 19 de mayo de 1982.

Artículo 54. Se derogan las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica de Presupuesto de 27 de abril de 1928, excepto los Artículos 7º, 47º, 48º, 49º, 50º y 51º.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República con excepción de los Artículos 3º, 4º sin el inciso b) y 5º; asimismo la Ley del Sistema de Control Fiscal, con excepción del Artículo 77º, correspondientes al D.L. 14933 de 29 de septiembre de 1977

Artículo 55. Se derogan las disposiciones contrarias a la presente Ley contenidas en las que se indican y en toda otra norma legal:

Organización del Instituto Superior de Administración Pública, D.S. 06991 de 10 de diciembre de 1964.

Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, D.L. 10460 de 15 de septiembre de 1972.

Ley Orgánica del Ministerio de Planeamiento, D.L. 11847 de 3 de octubre de 1974.

Ley del Sistema de Personal y de Carrera Administrativa, D.L. 11049 de 24 de agosto de 1973 y las modificaciones introducidas por el D.S. 18850 de 5 de febrero de 1982.

Ley del Sistema Nacional de Planeamiento, D.S. 11848 de 3 de octubre de 1974.

Ley del Sistema Nacional de Proyectos, D.L. 11849 de 3 de octubre de 1974.

Ley Orgánica del Banco Central de Bolivia, D.L. 14791 de 1º de agosto de 1977.

Imprescriptibilidad de las deudas al Estado, D.L. 16390 de 30 de abril de 1979.

Dolarización de acreencias del Estado, D.S. 20928 de 18 de julio de 1985.

Decreto Supremo 22106 de 29 de diciembre de 1988.

Decreto Supremo 22165 de 5 de abril de 1989.

Pase al Poder Ejecutivo para fines Constitucionales.

Es dada en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, a los nueve días del mes de julio de mil novecientos noventa años.

Fdo. Gonzalo Valda Cárdenas, Fernando Kieffer Guzmán, José Luis Carvajal Palma, Leopoldo Fernández Ferreira, Enrique Toro Tejada, Luis Morgan López Baspineiro.

Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley de la República.

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veinte días del mes de julio de mil novecientos noventa años.

FDO. JAIME PAZ ZAMORA, David Blanco Zabala.

LEY 200 Código Disciplinario Único

31 de julio de 1995

El Congreso de Colombia, decreta:

Título III

De las Sanciones Según la Falta y Otras Medidas

Capítulo Primero

Calificación de las Faltas

Artículo 25. Faltas Gravisimas. Se consideran faltas gravísimas:

1. Derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones.
2. obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional.
3. obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.
4. El servidor público o el particular que ejerza funciones públicas, que de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro incremento patrimonial.
5. Sin perjuicio de lo regulado en el numeral 2o. de este Artículo, constituye falta gravísima: La conducta que con intención de destruir total o parcialmente a un grupo étnico, social o religioso: Realice matanza o lesión grave a la integridad física de los miembros del grupo, ejecutado en asalto: Ejercer sometimiento del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física de manera total o parcial; La conducta del servidor público o del particular que ejerza función pública que prive a una persona de su libertad, ordenando, ejecutando o admitiendo, a pesar de su poder decisorio, acciones que tengan por resultado o tiendan a su desaparición.
6. La utilización del empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista.
7. Poner los bienes del Estado de cualquier índole que sean, humanos financieros o el mismo tiempo de la jornada de trabajo al servicio de la actividad, causas, campañas de los partidos y movimientos políticos.
8. El abandono injustificado del cargo o del servicio.
9. La publicación o utilización indebida de secretos oficiales, así declarados por la ley o por quien tenga la facultad legal para hacerlo.
10. Actuar a sabiendas de estar incurso en causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses, establecidos en la Constitución o en la ley.

Artículo 27. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. El grado de culpabilidad.
2. El grado de perturbación del Servicio.
3. La naturaleza esencial del Servicio.

4. La falta de consideración para con los administrados.
5. La reiteración de la conducta.
6. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.
7. La naturaleza y efectos de la falta, las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes teniendo en cuenta entre otros, los siguientes criterios:
 - La naturaleza de la falta y sus efectos se apreciarán según la trascendencia social de la misma, el mal ejemplo dado, la complicidad con subalternos y el perjuicio causado;
 - Las modalidades o circunstancias de la falta se apreciarán teniendo en cuenta su cuidadosa preparación, el grado de participación en la comisión de la misma y el aprovechamiento de la confianza depositada en el agente;
 - Los motivos determinantes se apreciarán según se haya procedido por causas innobles o fútiles o por nobles y altruistas;
 - La demostrada diligencia y eficiencia en el desempeño de la función Pública;
 - Haber sido inducido por un superior a cometerla;
 - El confesar la falta antes de la formulación de cargos;
 - Procurar, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de que le sea impuesta la sanción;
 - Cometer la falta en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, comprobada debidamente.

CAPITULO SEGUNDO

Las sanciones

Artículo 29. Sanciones Principales. Los servidores públicos estarán sometidos a las siguientes sanciones principales:

1. Amonestación escrita.
2. Multa con destino a la entidad correspondiente, hasta el equivalente de noventa (90) días del salario devengado en el momento de la comisión de la falta. En los casos en que se haya decretado la suspensión provisional la multa será pagada con el producto de los descuentos que se le hayan hecho al disciplinado.
3. Suspensión de funciones sin remuneración hasta por noventa (90) días, para quienes se encuentren vinculados al servicio.
4. Destitución.
5. Suspensión del contrato de trabajo o de prestación de servicios personales, hasta por noventa (90) días.
6. Terminación del contrato de trabajo o de prestación de servicios personales.
7. Remoción.
8. Desvinculación del cargo de conformidad con lo previsto en el numeral 10. del Artículo 278 de la Constitución Política.
9. Pérdida de la investidura para los miembros de las corporaciones públicas, de conformidad con las normas de la Constitución y la ley que la regule.
10. Las demás sanciones que se establezcan en regímenes disciplinarios especiales aplicables a la fuerza pública.
11. La destitución de un cargo de libre nombramiento o remoción para el cual fue comisionado un servidor de carrera, o que se desempeñe por encargo, implica la pérdida del empleo de carrera del cual es titular y la pérdida de los derechos inherentes a ésta.

Para la selección o graduación de las sanciones se tendrán en cuenta la gravedad de la falta, el resarcimiento del perjuicio causado, así fuera en forma parcial, la situación económica del sancionado y el estipendio diario derivado de su trabajo y las demás circunstancias que indique su posibilidad de pagarla.

Artículo 30. Sanciones Accesorias. Son sanciones accesorias las siguientes:

1. Las inhabilidades para ejercer funciones públicas en la forma y términos consagradas en la Ley 190 de 1995.

PARAGRAFO. En aquellos casos en que la conducta haya originado sanción penal la inhabilidad procede siempre y cuando no hubiere sido impuesta en el respectivo proceso, igualmente como consecuencia de faltas graves o gravísimas.

En los casos en que la sanción principal comporte inhabilidad, en el mismo fallo se deberá determinar el tiempo durante el cual el servidor público sancionado queda inhabilitado para ejercer cargos públicos. En firme la decisión, tendrá efectos inmediatos.

Cuando el servidor público sancionado preste servicios en otra entidad oficial, deberá comunicarse al representante legal de ésta para que proceda a hacer efectiva la inhabilidad.

2. La devolución, la restitución o la reparación, según el caso, del bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que ellas no se hayan cumplido en el proceso penal, cuando la conducta haya originado las dos acciones.
3. La exclusión de la carrera.

Artículo 33. El Registro. Toda sanción disciplinaria impuesta a un servidor público deberá ser registrada en la Procuraduría General de la Nación para que pueda ser consultada por cualquier Entidad del Estado. La anotación tendrá vigencia y sólo podrá ser utilizada por el término de la inhabilidad correspondiente salvo para los efectos de nombramiento y posesión en los cargos que exigen para su desempeño la ausencia total de sanciones.

LIBRO II PARTE ESPECIAL

TITULO UNICO De los Derechos, Deberes, Prohibiciones, Incompatibilidades e Inhabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO PRIMERO De la falta disciplinaria

Artículo 37. Garantía de la Función Pública. Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función el servidor público o el articular que desempeñen funciones públicas, ejercerán sus derechos, cumplirán los deberes, respetarán las prohibiciones y estarán sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses, establecidos en la Constitución Política y las leyes de la República de Colombia.

Artículo 38. La Falta Disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y por lo tanto da lugar a acción e imposición de la sanción correspondiente el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones, la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses.

CAPITULO CUARTO
De las prohibiciones

Artículo 41. Prohibiciones. Está prohibido a los servidores públicos:

1. Solicitar o recibir dádivas, o cualquier otra clase de lucro proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio, del funcionario, empleado de su dependencia o de cualquier persona que tenga interés en el resultado de su gestión.
2. Tener a su servicio en forma estable o transitoria para las labores propias de su despacho personas ajenas a la entidad.
3. 3. Aceptar sin permiso de la autoridad correspondiente cargos, honores o recompensas provenientes de organismos internacionales o gobiernos extranjeros.
4. Solicitar o aceptar comisiones en dinero o en especie por concepto de adquisición de bienes y servicios para el organismo.
5. Ocupar o utilizar indebidamente oficinas o edificios públicos.
6. Ejecutar actos de violencia, malos tratos, injurias o calumnias contra superiores, subalternos o compañeros de trabajo.
7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a cargo de los servidores públicos o la prestación del servicio a que están obligados.
8. Propiciar, organizar o participar en huelgas, paros o suspensión de actividades o disminución del ritmo de trabajo, cuando se trate de servicios públicos esenciales definidos por el legislador.
9. Omitir y retardar o no suministrar oportunamente respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o solicitudes de las autoridades, retenerlas o enviarlas a destinatario diferente la que corresponda cuando sea de otra oficina.
10. Usar en el sitio de trabajo o lugares públicos sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o psíquica; asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes.
11. Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral o las buenas costumbres.
12. Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en los asuntos a su cargo, de sus representantes o apoderados o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y compañero o compañera permanente.
13. El reiterado e injustificado incumplimiento de sus Obligaciones civiles, laborales, comerciales y de familia, salvo que medie solicitud judicial.
14. Sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y en la ley, los empleados del Estado y de sus entidades territoriales que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa o se desempeñen en los órganos judiciales, electorales o de control, tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas.
15. Proporcionar dato inexacto u omitir información que tenga incidencia en su vinculación al cargo o a la carrera sus promociones o ascensos.
16. Causar daño o pérdida de bienes, elementos expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones.
17. Desempeñar simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.
18. Imponer a sus subalternos trabajos ajenos a las funciones oficiales, así como impedirles el cumplimiento de sus deberes.

19. ordenar el pago o percibir remuneración oficial por servicios no prestados, o en cuantía superior a la legal efectuar avances prohibidos por la ley y reglamentos salvo las excepciones legales.
20. Adquirir, por sí o por interpuesta persona, bienes que se vendan por su Ministerio, salvo las excepciones legales; o hacer gestiones para que terceros los adquieran.
21. Ejercer cualquier clase de coacción sobre servidores públicos o sobre quienes temporalmente ejerzan funciones públicas, para conseguir provecho personal o de terceros, o decisiones adversas a otras personas.
22. Nombrar o elegir para el desempeño de cargos públicos, a personas que no reúnan los requisitos Constitucionales, legales o reglamentarios, o darles posesión.
23. Reproducir actos administrativos suspendidos o anulados por la jurisdicción contenciosa administrativa; proceder contra resolución o providencia ejecutoriadas del superior.
24. Permitir, tolerar o facilitar el ejercicio ilegal de profesiones reguladas por la ley; permitir el acceso o exhibir expedientes, documentos o archivos a personas no autorizadas.
25. Prestar, a título particular, servicios de asistencia o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo.
26. Proferir en acto oficial expresiones injuriosas o Calumniosas contra las instituciones, contra cualquier servidor público o contra las personas que intervienen en las actuaciones respectivas.
27. Incumplir cualquier decisión judicial administrativa, contravencional, de policía o disciplinaria u obstaculizar su ejecución.
28. Proporcionar noticias o informes sobre asuntos de la administración, cuando no estén facultados para hacerlo.
29. Solicitar u obtener préstamos o garantías de los organismos crediticios, sin autorización escrita y previa del jefe del respectivo organismo, o de quien esté delegado.
30. Solicitar o recibir directamente o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas o recompensas en razón a su cargo.
31. Gestionar en asuntos que estuvieron a su cargo directa o indirectamente a título personal o en representación de terceros.
32. Permitir a sabiendas que el funcionario de la entidad u organismo gestione directamente durante el año siguiente a su retiro, asuntos que haya conocido en ejercicio de sus funciones.
33. Las demás prohibiciones incluidas en leyes y reglamentos.

CAPITULO QUINTO

De las incompatibilidades e inhabilidades

Artículo 43. Otras Inhabilidades. Constituyen además, inhabilidades para desempeñar cargos públicos, las siguientes:

1. Haber sido condenado por delito sancionado con pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos salvo que estos últimos hayan afectado la administración pública.
2. Hallarse en interdicción judicial, inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de ésta.
3. Quienes padezcan, certificado por Médico Oficial, cualquier afectación física o mental que comprometa la capacidad necesaria para el debido desempeño del cargo.
4. La prevista en el numeral lo. del Artículo 30 de este Código.

Artículo 44. Otras Incompatibilidades.

1. Los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Miembros de las Juntas Administradoras Locales desde el momento de su elección y hasta cuando esté legalmente terminado el período, así como los que reemplace el ejercicio del mismo, no podrán:

Intervenir en nombre propio o ajeno en procesos o asuntos en los cuales tengan interés el Departamento o el Municipio o el Distrito o las Entidades Descentralizadas correspondientes. Ser apoderados o gestores ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales. Las incompatibilidades de que trata este Artículo se entienden sin Perjuicio de las actuaciones de todo orden que deban cumplir en razón del ejercicio de sus funciones.

2. Salvo las excepciones Constitucionales y legales y el ejercicio de la docencia universitaria hasta por ocho horas semanales dentro de la jornada laboral.
3. Ningún servidor público podrá intervenir directa o indirectamente en remate o ventas en público, subasta o por ministerio de la ley de bienes, que se hagan en el Despacho bajo su dependencia o en otro ubicado en el territorio de su jurisdicción. Estas prohibiciones se extienden aun a quienes se hallen en uso de licencia.
4. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación o un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.
5. No podrán ser elegidos diputados ni concejales quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni quienes en cualquier época y por autoridad competente hayan sido excluidos en el ejercicio de una profesión o se encuentren en interdicción para la ejecución de funciones públicas.

LIBRO III Procedimiento disciplinario

TITULO I La acción disciplinaria

Artículo 50. Obligatoriedad de la Queja. El servidor público que de cualquier manera se entere de la ocurrencia de un hecho que constituya falta disciplinaria deberá ponerlo en conocimiento del funcionario competente suministrando toda la información y pruebas que tuviere.

Si los hechos materia de la investigación disciplinaria pudieren constituir delitos perseguibles de oficio, deberán ser puestos en conocimiento de la autoridad competente remitiéndole los elementos probatorios que correspondan, tan pronto como de la prueba recaudada pueda fundadamente llegarse a esta conclusión.

CAPITULO TERCERO Disciplinario para altos funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público

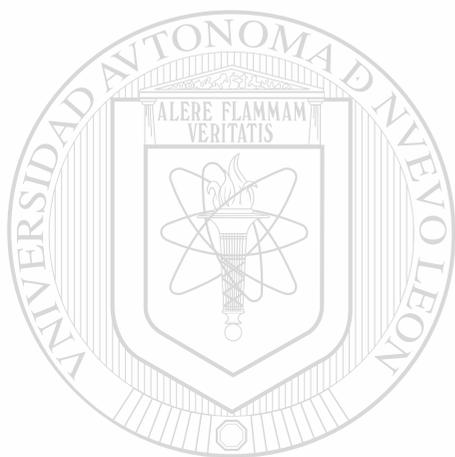
Artículo 171. Destinatarios. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, en materia disciplinaria están sujetos al régimen disciplinario previsto en los Artículos 174,175 y 178 de la Constitución Política para lo cual el Congreso de la República adelantará el procedimiento correspondiente de conformidad en lo dispuesto por

las normas especiales del presente capítulo y las generales como disposiciones complementarias.

TITULO XIII

Regímenes disciplinarios especiales

Artículo 175. De Los Regímenes Disciplinarios Especiales Aplicables a los Miembros de la Fuerza Pública. En los procesos disciplinarios que se adelanten contra los miembros de la Fuerza Pública se aplicarán las normas sustantivas contenidas en sus respectivos estatutos disciplinarios especiales con observancia de los principios rectores y por el procedimiento señalado en este Código, cualquiera sea la autoridad que adelante la investigación.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

LOI n° 83-634 du 13 juillet 1983

Loi portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

La présente loi constitue, à l'exception de l'article 31, le titre Ier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

Chapitre I Dispositions générales.

Article

Modifié par LOI 86-33 1986-01-09 art. 135 JORF 11 janvier 1986.

La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire.

Article

Modifié par Loi 91-715 1991-07-26 art. 1 jorf 27 juillet 1991.

Sous réserve des dispositions de l'article 5 bis Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire :

1° S'il ne possède la nationalité française ;

2° S'il ne jouit de ses droits civiques ;

3° Le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ;

4° S'il ne se trouve en position régulière au regard du code du service national ;

5° S'il ne remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction.

Article 5

Modifié par Loi 96-1093 1996-12-16 art. 47 jorf 17 décembre 1996.

Les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France ont accès, dans les conditions prévues au statut général, aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques.

" Ils ne peuvent avoir la qualité de fonctionnaires :

" 1° S'ils ne jouissent de leurs droits civiques dans l'Etat dont ils sont ressortissants ;

" 2° S'ils ont subi une condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions ;

" 3° S'ils ne se trouvent en position régulière au regard des obligations de service national de l'Etat dont ils sont ressortissants ;

" 4° S'ils ne remplissent les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction.

" Les corps, cadres d'emplois ou emplois remplissant les conditions définies au premier alinéa ci-dessus sont désignés par leurs statuts particuliers respectifs. Ces statuts particuliers précisent également, en tant que de besoin, les conditions dans lesquelles les fonctionnaires ne possédant pas la nationalité française peuvent être nommés dans les organes consultatifs dont les avis ou les propositions s'imposent à l'autorité investie du pouvoir de décision.

" Les fonctionnaires qui bénéficient des dispositions du présent article ne peuvent en aucun cas se voir conférer de fonctions comportant l'exercice d'attributions autres que celles qui sont mentionnées au premier alinéa.

" Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. "

Article 5

Créé par Loi 96-1093 1996-12-16 art. 48 jorf 17 décembre 1996.

Pour les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen qui accèdent aux corps, cadres d'emplois et emplois des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics, la limite d'âge est reculée d'un temps égal à celui passé effectivement dans le service national actif obligatoire accompli dans les formes prévues par la législation de l'Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen dont ils relevaient au moment où ils ont accompli le service national.

" Ce temps est retenu pour le calcul de l'ancienneté de service exigée pour l'avancement dans les fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière. "

Article 5 quæ

Créé par Loi 96-1093 1996-12-16 art. 49 jorf 17 décembre 1996.

Les emplois mentionnés à l'article 3 peuvent également être occupés, par voie de détachement, par des fonctionnaires relevant d'une fonction publique d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen lorsque leurs attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions et la durée du détachement. "

Chapitre II Garanties

Article

Modifié par Loi 2001-1066 2001-11-16 art. 11 jorf 17 novembre 2001.

La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires.

Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race.

Toutefois des distinctions peuvent être faites afin de tenir compte d'éventuelles inaptitudes physiques à exercer certaines fonctions.

De même, des conditions d'âge peuvent être fixées, d'une part, pour le recrutement des fonctionnaires, lorsqu'elles visent à permettre le déroulement de leur carrière, d'autre part, pour la carrière des fonctionnaires, lorsqu'elles résultent des exigences professionnelles, justifiées par l'expérience ou l'ancienneté, requises par les missions qu'ils sont destinés à assurer dans leur corps, cadre d'emplois ou emploi.

Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

1° Le fait qu'il a formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire respecter les principes énoncés au deuxième alinéa du présent article ;

2° Ou bien le fait qu'il a témoigné d'agissements contraires à ces principes ou qu'il les a relatés.

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus.

Article 6

Créé par Loi 2001-397 2001-05-09 art. 19 jorf 10 mai 2001.

Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe.

Toutefois, des recrutements distincts pour les femmes ou les hommes peuvent, exceptionnellement, être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions.

De même, des distinctions peuvent être faites entre les femmes et les hommes en vue de la désignation, par l'administration, des membres des jurys et des comités de sélection constitués pour le recrutement et l'avancement des fonctionnaires et de ses représentants au sein des organismes consultés sur les décisions individuelles relatives à la carrière des fonctionnaires et sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, afin de concourir à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes dans ces organes.

Article 6

Modifié par Loi 2002-73 2002-01-17 art. 179 jorf 18 janvier 2002.

Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

1° Le fait qu'il a subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement de toute personne dont le but est d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers.

2° Ou bien le fait qu'il a témoigné de tels agissements ou qu'il les a relatés.

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus.

Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public.

Article 6 quæ

Créé par Loi 2001-397 2001-05-09 art. 21 jorf 10 mai 2001.

Le Gouvernement dépose tous les deux ans sur les bureaux des assemblées parlementaires un rapport sur la situation comparée dans la fonction publique des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes visés à l'article 2 du présent titre. Ce rapport est établi après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat pour la fonction publique de l'Etat, du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale pour la fonction publique territoriale et du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière pour la fonction publique hospitalière. Il comporte une analyse sur la base d'indicateurs pertinents, définis par décret, reposant notamment sur des éléments chiffrés, permettant d'apprécier la situation respective des femmes et des hommes en matière de recrutement, de formation, d'avancement, de conditions de travail et de rémunération effective. Il dresse notamment le bilan des mesures prises pour garantir, à tous les niveaux de la hiérarchie, le respect du principe d'égalité des sexes dans la fonction publique, présente les objectifs prévus pour les années à venir et les actions qui seront menées à ce titre. Le Gouvernement révisera, au vu des conclusions de ce rapport, les dispositions dérogatoires évoquées à l'article 6 bis.

Article 6 quinq

Créé par Loi 2002-73 2002-01-17 art. 178 jorf 18 janvier 2002.

Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.

Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

1° Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa ;

2° Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ;

3° Ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés.

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus.

Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public.

Articl

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

La carrière des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou élus au Parlement, à l'assemblée des communautés européennes, à un conseil régional, général ou municipal, au Conseil supérieur des Français de l'étranger, ou membres du Conseil économique et social ne peut, en aucune manière, être affectée par les votes ou les opinions émis par les intéressés au cours de leur campagne électorale ou de leur mandat.

De même, la carrière des fonctionnaires siégeant, à un autre titre que celui de représentants d'une collectivité publique, au sein d'une institution prévue par la loi ou d'un organisme consultatif placé auprès des pouvoirs publics ne saurait être influencée par les positions qu'ils y ont prises.

Loi 90-55 1990-01-15 art. 17 :

Dans tous les textes législatifs ou réglementaires, la référence à l'assemblée des communautés européennes est remplacée par la référence au parlement européen.

Articl

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Ces organisations peuvent ester en justice.

Elles peuvent se pourvoir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.

Articl

Modifié par Loi 2001-2 2001-01-03 art. 25 jorf 4 janvier 2001.

Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.

Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir.

L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes.

Article 9

Créé par Loi 96-1093 1996-12-16 art. 94 jorf 17 décembre 1996.

Sont regardés comme représentatifs de l'ensemble des personnels soumis aux dispositions de la présente loi les syndicats ou unions de syndicats de fonctionnaires qui :

" 1° Disposent d'un siège au moins dans chacun des conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ;

" 2° Ou recueillent au moins 10 p. 100 de l'ensemble des suffrages exprimés lors des élections organisées pour la désignation des représentants des personnels soumis aux dispositions de la présente loi aux commissions administratives paritaires et au moins 2 p. 100 des suffrages exprimés lors de ces mêmes élections dans chaque fonction publique. Cette audience est appréciée à la date du dernier renouvellement de chacun des conseils supérieurs précités.

" Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, ne sont prises en compte en qualité d'unions de syndicats de fonctionnaires que les unions de syndicats dont les statuts déterminent le titre, prévoient l'existence d'organes dirigeants propres désignés directement ou indirectement par une instance délibérante et de moyens permanents constitués notamment par le versement de cotisations par les membres. "

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent.

Article

Modifié par Loi 96-1093 1996-12-16 art. 50 jorf 17 décembre 1996.

Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales.

Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

" La collectivité publique est tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire ou à l'ancien fonctionnaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. "

La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale. Les dispositions du présent article sont applicables aux agents publics non titulaires. "

Article 11

Modifié par Loi 2002-276 2002-02-27 art. 94 jorf 28 février 2002.

Sans préjudice des dispositions plus favorables qui leur seraient applicables, les fonctionnaires qui occupent des fonctions publiques électives bénéficient des garanties accordées aux titulaires de mandats locaux et du droit à la formation des élus locaux reconnu par le code général des collectivités territoriales.

Article 11 b

Modifié par Loi 2000-647 2000-07-10 art. 13 JORF 11 juillet 2000.

Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.

Chapitre III Des carrières

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Le grade est distinct de l'emploi.

Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent.

Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle.

En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient.

Article

Modifié par Loi 87-529 1987-07-13 art. 1 JORF 16 juillet 1987.

Les corps et cadres d'emplois de fonctionnaires sont régis par les statuts particuliers à caractère

national. Leur recrutement et leur gestion peuvent être, selon le cas, déconcentrés ou décentralisés. "

Article

Modifié par Loi 96-1093 1996-12-16 art. 51 jorf 17 décembre 1996.

L'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière. "

A cet effet, l'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques s'effectue par voie de détachement suivi ou non d'intégration. Les statuts particuliers peuvent également prévoir cet accès par voie de concours interne et, le cas échéant, de tour extérieur.

Article

Modifié par Loi 98-1266 1998-12-30 art. 117 JORF 31 décembre 1998.

Le Gouvernement dépose tous les deux ans en annexe au projet de loi de finances de l'année un rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite versées au cours des deux années précédentes, à quelque titre que ce soit, à l'ensemble des fonctionnaires soumis aux dispositions du présent titre. Ce rapport indique l'origine des crédits de toute nature ayant financé les rémunérations et les pensions, énumère les différentes catégories d'indemnités versées ainsi que la proportion de ces indemnités par rapport au traitement. S'agissant des retraites, il comporte des éléments de comparaison avec le régime général et les régimes spéciaux.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

DIRECCION GENERAL DE BIBLIOTECAS

Les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle leur sont communiquées.

Les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.

Il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé.

Tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi.

Article

Modifié par LOI 87-529 1987-07-13 art. 4 JORF 16 JUILLET 1987.

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier. Aucune sanction disciplinaire autre que celles classées dans le premier groupe par les dispositions statutaires relatives aux fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté.

L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés.

Article

Modifié par Loi 91-715 1991-07-26 art. 4 jorf 27 juillet 1991.

Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires.

Le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé.

Les fonctionnaires sont affiliés à des régimes spéciaux de retraite et de sécurité sociale.

" Le droit au supplément familial de traitement est ouvert en fonction du nombre d'enfants à charge au sens du titre Ier du livre V du code de la sécurité sociale, à raison d'un seul droit par enfant. En cas de pluralité de fonctionnaires assumant la charge du ou des mêmes enfants, le fonctionnaire du chef duquel il est alloué est désigné d'un commun accord entre les intéressés. Le supplément familial de traitement n'est pas cumulable avec un avantage de même nature accordé pour un même enfant par un organisme public ou financé sur fonds publics au sens de l'article 1er du décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions. "

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Les fonctionnaires ont droit à :

- des congés annuels ;
- des congés de maladie ;
- des congés de maternité et des congés liés aux charges parentales ;
- des congés de formation professionnelle ;
- des congés pour formation syndicale.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires.

Ceux-ci peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par les statuts particuliers.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

La cessation définitive de fonctions qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire résulte :

- 1° De l'admission à la retraite ;
- 2° De la démission régulièrement acceptée ;
- 3° Du licenciement ;
- 4° De la révocation.

La perte de la nationalité française, la déchéance des droits civiques, l'interdiction par décision de justice d'exercer un emploi public et la non-réintégration à l'issue d'une période de disponibilité produisent les mêmes effets. Toutefois, l'intéressé peut solliciter auprès de

l'autorité ayant pouvoir de nomination, qui recueille l'avis de la commission administrative paritaire, sa réintégration à l'issue de la période de privation des droits civiques ou de la période d'interdiction d'exercer un emploi public ou en cas de réintégration dans la nationalité française.

Chapitre IV Obligations

Article

Modifié par Loi 2001-2 2001-01-03 art. 20 jorf 4 janvier 2001.

Les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Toutefois, les agents publics, ainsi que ceux dont le contrat est soumis aux dispositions du code du travail en application des articles 34 et 35 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, occupant un emploi à temps non complet ou exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet pour lesquels la durée du travail est inférieure à la moitié de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet peuvent être autorisés à exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative dans les limites et conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les fonctionnaires ne peuvent prendre, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal.

Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public dans le respect des règles mentionnées à l'article 26 de la présente loi.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline.

Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions.

Le fonctionnaire qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions peut subir une retenue qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération mentionnée à l'alinéa précédent. Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille.

Article

Créé par LOI 83-634 1983-07-13 JORF 14 JUILLET 1983.

[*Article(s) modificateur(s)*]

TRAVAUX PREPARATOIRES Assemblée nationale ;

Projet de loi n° 1386 ;

Rapport de M. Labazée, au nom de la commission des lois, n° 1453 ;

Discussion les 3 et 4 mai 1983 ;

Adoption le 4 mai 1983.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 301 (1982-1983) ;

Rapport de M. Hoeffel, au nom de la commission des lois, n° 324 (1982-1983) ;

Discussion et adoption le 1er juin 1983.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 1552 ;

Rapport de M. Labazée, au nom de la commission des lois,

n° 1588 ;

Discussion les 20 et 21 juin 1983 ;

Adoption le 21 juin 1983.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications pour l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 415 (1982-1983) ;

Rapport de M. Hoeffel, au nom de la commission des lois, n° 431 (1982-1983) ;

Discussion et adoption le 27 juin 1983.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Labazée, au nom de la commission mixte paritaire, n° 1649 ;

Sénat :

Rapport de M. Hoeffel, au nom de la commission mixte paritaire, n° 448 (1982-1983) ;

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, n° 1646 ; Rapport de M. Labazée, au nom de la commission des lois, n° 1663 ; Discussion et adoption le 29 juin 1983.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en troisième et nouvelle lecture, n° 470 (1982-1983) ;

Rapport de M. Hoeffel, au nom de la commission des lois, n° 473 (1982-1983) ;

Discussion et adoption le 30 juin 1983.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat en troisième et nouvelle lecture, n° 1698 ;

Rapport de M. Labazée, au nom de la commission des lois,

n° 1702 ;

Discussion et adoption le 30 juin 1983.



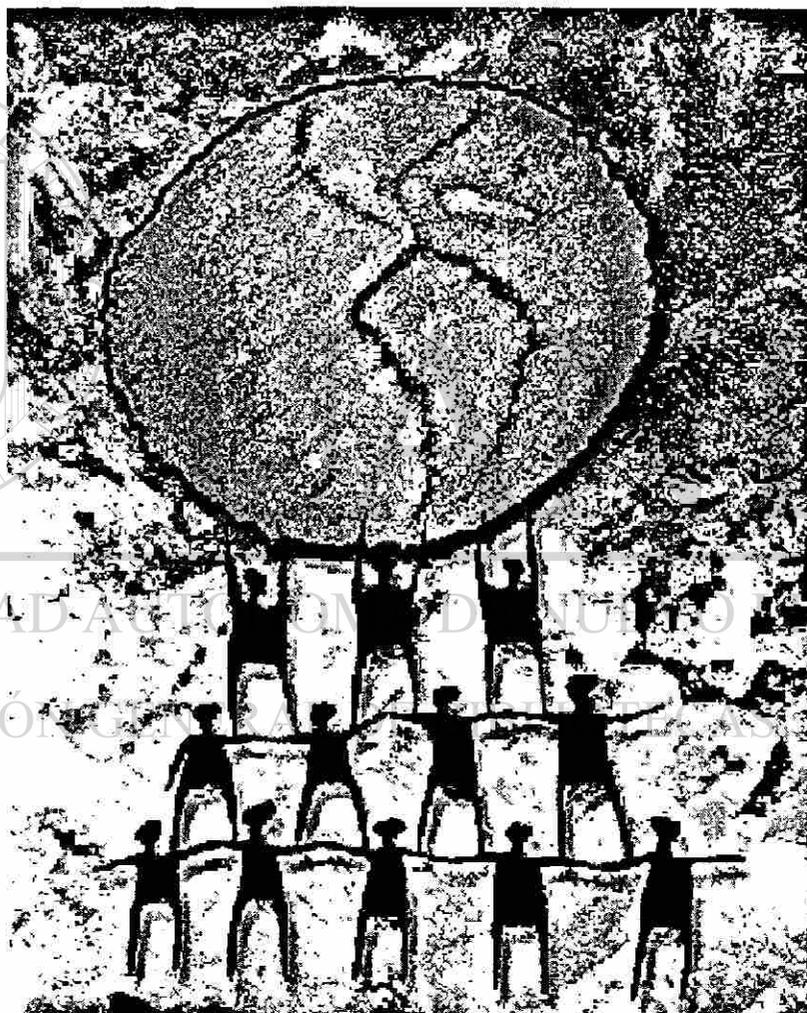
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El Sistema Nacional de Integridad



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIONES



Indice

El argumento en favor de una reforma

Consecuencias de la corrupción	71
El Sistema Nacional de Integridad	71
La respuesta al reto	72
Pero, ¿qué es un "Sistema Nacional de Integridad"?	72
Construyendo un Sistema Nacional de Integridad coherente	74
El objetivo	74
Los pilares institucionales del Sistema Nacional de Integridad.....	75
Los pilares referentes a las "reglas y prácticas"	76

El Taller de Integridad Nacional.....	77
---------------------------------------	----

EXTRACTO DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

Construyendo Sistemas Nacionales de Integridad: el caso Latinoamericano	80
--	----

Los Estados latinoamericanos	80
------------------------------------	----

Tanto las instituciones públicas.....	80
---------------------------------------	----

El Sistema Nacional de Integridad

Arquitectos de gran capacidad y fidelidad han levantado la estructura; sus bases son sólidas; sus componentes son bellos además de útiles; sus arreglos están llenos de sabiduría y de orden; y sus defensas son impenetrables desde fuera. Se ha creado para la posteridad, si es que la obra del hombre puede aspirar a tal condición. Empero, podría perecer en una hora como resultado de la locura, la corrupción o la negligencia de su único guardián: el pueblo. La virtud, el espíritu público y la inteligencia de los ciudadanos crean las repúblicas. Pero las repúblicas caen cuando se expulsa a los sabios de los consejos públicos, porque se atreven a ser honestos, y se premia a los derrochadores porque alaban al pueblo para poder engañarlo.

Dr. Sachidanand Saha, mientras presidía la sesión inaugural de la Asamblea Constituyente de la India, 9 de diciembre de 1946.

El argumento en favor de una reforma

La corrupción socava el desarrollo democrático, dificultando el desempeño de instituciones públicas y el uso óptimo de los recursos. Fomenta el encubrimiento y las restricciones. En última instancia, les niega el desarrollo y la posibilidad de una mejor calidad de vida a los miembros más vulnerables de la sociedad. Aunque, al menos en teoría, se podría controlar la corrupción de manera autocrática y dictatorial, utilizando un “garrote”, el declive inexorable hacia la corrupción y otros abusos del poder por parte de los gobiernos totalitarios, nos sugiere que esta solución sólo puede ser temporal. En cualquier proceso de reforma sustentable, es crucial promover la integridad nacional en términos globales. Al elevar los niveles de integridad nacional, se puede reducir la corrupción; este enfoque es vital si se han de sostener otros esfuerzos por promover el desarrollo equitativo y sostenible.

Consecuencias de la corrupción

Como es bien sabido, la corrupción engendra decisiones erróneas. Fomenta la competencia en cuanto al soborno, en vez de la competencia en la calidad y el precio de bienes y servicios. Inhibe el desarrollo de un mercado saludable. Sobre todo, distorsiona el desarrollo económico y social, lo cual es especialmente dañino en los países en desarrollo. Con demasiada frecuencia, la presencia de la corrupción significa que los más pobres del mundo, quienes menos pueden soportar los costos, deben pagar no sólo por la corrupción de sus propios funcionarios, sino también por aquella de las empresas de los países desarrollados. Es más, las pruebas disponibles demuestran que si no se limita la corrupción, crecerá, y exponencialmente. Una vez que se institucionaliza un patrón de sobornos exitosos, los funcionarios corruptos tienen un incentivo para exigir sobornos más grandes, creando una “cultura” de ilegalidad que a su vez fomenta la ineficiencia del mercado. Una vez perdida la autoridad moral de los gerentes mediante la corrupción de alto nivel, se desvanece su capacidad para controlar a sus subordinados.

En un plano conceptual, hay muchos costos ligados a la corrupción. Sin embargo, no es sorprendente que haya pocas pruebas concretas sobre la incidencia y la magnitud de la corrupción. Encuestas entre empresarios indican que el problema varía considerablemente de un país a otro, y que aun dentro de los países, algunas oficinas públicas (aduanales y fiscales, por ejemplo) son más susceptibles a la corrupción que otras. Las encuestas también indican que en los casos en que la corrupción es endémica, impone un costo desproporcionado sobre las pequeñas empresas. Lo más importante es que los sobornos mismos no representan el costo más oneroso; las consecuencias de la corrupción -las distorsiones económicas subyacentes y el socavamiento de las instituciones administrativas y gubernamentales- son las más costosas.

El argumento no es meramente “moral” ni “cultural”. Por razones prácticas, se debe limitar la “corrupción en grande”¹ (los sobornos y las comisiones enormes que las empresas en los países industrializados ofrecen o pagan en su búsqueda de contratos gubernamentales en el mundo en desarrollo y en los países de Europa central y oriental). Al enfrentarse con el reto de mantener o mejorar los niveles de vida, ningún país puede costear la ineficiencia que acompaña a la corrupción. Las democracias emergentes en particular corren riesgos políticos considerables si no se detiene la corrupción, dado que la corrupción puede debilitar mucho la autoridad y la capacidad del Estado naciente.

Extrañamente, en el Norte aún hay quienes creen que los sobornos aceleran la prestación de servicios de parte de un gobierno corrupto, y arguyen que la corrupción puede ayudar a agilizar una economía lenta y sobre-regulada. Encuestas en Tanzania revelan lo contrario: una vez que una persona reconoce que está dispuesta a pagar sobornos, otros “porteros” (“gatekeepers”) parecen estar más alerta a este hecho, de tal manera que la persona debe soportar retrasos y formas adicionales de extorsión conforme avanza. En contraste, se identifica a quienes se rehusan a pagar en la primera “reja”, y se considera de ahí en adelante que no son explotables y que no valen el tiempo y la energía requerida para tratar de exprimirlos. Las pruebas también indican que la corrupción eleva los costos de bienes y servicios, promueve inversiones improductivas y lleva al empeoramiento de la calidad de servicios infraestructurales.

Informes sobre la corrupción están presentes en los medios a diario y demuestran que la corrupción no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, ni ocurre principalmente en ellos. Acontecimientos recientes en Europa y en América del Norte han demostrado con gran claridad que la corrupción es un tema sobre el cual los países desarrollados no pueden alegar ningún tipo de superioridad moral. Los países desarrollados desempeñan un papel muy importante como “sobornadores” en las transacciones de negocios internacionales, y la corrupción nacional interna -sobre todo la política- es un fenómeno creciente en estos países.

La respuesta al reto

Hasta hace poco tiempo, las iniciativas para mejorar los estándares de la gobernabilidad en todo el mundo han ignorado lo que promete ser el enfoque más significativo de todos: la creación sistemática y consciente del “Sistema de Integridad Nacional” de un país. Incluso la expresión es de origen reciente: surgió de las discusiones que tuvieron lugar dentro del movimiento de Transparencia Internacional, y las agencias de desarrollo la divulgaron ampliamente.

Así como se deben entender claramente los conceptos y los fundamentos básicos de un sistema de integridad, es igualmente importante que las soluciones resultantes estén firmemente ancladas en la realidad práctica. Más allá de esto, las soluciones deben estar vinculadas con otras partes del sistema en general; de aquí la necesidad de un enfoque integral. Muchas estrategias para combatir la corrupción han fracasado porque han tenido un enfoque demasiado estrecho. No hay soluciones fáciles.

Pero, ¿qué es un “Sistema Nacional de Integridad”?

Hoy en día, se acepta de manera generalizada la noción de que el gobierno moderno necesita rendir cuentas. Sin la rendición de cuentas, ningún sistema puede funcionar de tal manera que promueva el interés público en vez de los intereses privados de quienes tienen el control.

... ..

1. *George Moody-Stuart, empresario británico nacido en la India occidental y primer director de TI-Reino Unido (el capítulo nacional de Transparencia Internacional) inventó la expresión “corrupción en grande”.*

Básicamente, la tarea para los países en desarrollo y en transición consiste en alejarse de un sistema que funciona esencialmente desde arriba hacia abajo: un sistema en el que la élite autocrática en el poder da órdenes que los subordinados acatan, en mayor o menor medida. La tarea consiste en cambiar hacia un sistema de "rendición de cuentas horizontal", en el cual el poder se dispersa, nadie tiene un monopolio y cada quien es individualmente responsable.

En un sistema así, debe haber libertad de prensa. Empero, la prensa debe respetar ciertos límites que la ley impone; por ejemplo, debe evitar los ataques difamatorios contra los individuos. Incluso una prensa libre es responsable, no sólo ante un Consejo de Prensa (que puede o no ser un órgano reglamentario), sino también, en última instancia, ante las cortes. Por su parte, las cortes ya no son "servidores" de la élite gobernante, sino que actúan con independencia y hacen cumplir la ley y las reglas que ésta dicta. Sin embargo, dicha independencia no es absoluta: los jueces deben responder por sus decisiones individuales mediante un sistema de apelaciones, y cada juez debe rendirle cuentas sobre su integridad y su competencia a otro órgano, ya sea un parlamento o una comisión de servicios judiciales. Ese órgano es, a su vez, responsable ante otra entidad, y en última instancia ante el pueblo, mediante las elecciones. De esta manera, los vínculos de la rendición de cuentas unen los elementos, o "pilares", y al hacerlo, se apoyan y se fortalecen dichos elementos.

Bajo un sistema de "rendición de cuentas horizontal"² se perfecciona un "círculo virtuoso" en el cual cada actor vigila y es vigilado, monitorea y es monitoreado. Un círculo así evita y al mismo tiempo responde a la vieja pregunta: "¿quién vigilará a los vigilantes?"

Sin embargo, crear un "círculo virtuoso" es más fácil de decir que de hacer. Las antiguas tradiciones y prácticas de capacitación deben modificarse radicalmente, y el proceso evidentemente se perfeccionará a lo largo de una o varias generaciones. Aun entonces, la perfección absoluta siempre será esquiva.

Aunque la ola contemporánea de democratización ha fomentado mucha esperanza, en la práctica algunos de los fenómenos mismos que debieron haber sido víctimas de la democracia (la corrupción, el abuso del poder y el nepotismo) están amenazando y socavando los logros democráticos. El hecho mismo de democratizarse introduce una forma distinta de la rendición de cuentas vertical, en dirección contraria: hacia abajo en vez de hacia arriba. Empero, la necesidad de rediseñar los instrumentos de la gobernabilidad va mucho más allá que el mero cambio de un sistema totalitario a uno en el cual el pueblo periódicamente tiene voz.

El cambio es entonces de un sistema de responsabilidad vertical, ya sea del tirano o del liderazgo de un Estado de partido único, a uno de rendición de cuentas horizontal, donde hay un sistema de agencias que imponen límites y de comités de vigilancia diseñados para investigar los abusos de poder por parte de otras oficinas y ramas del gobierno. Estos incluyen: las cortes, los tribunales electorales independientes, los contralores generales, los bancos centrales, las organizaciones profesionales, los parlamentos (y comités de cuentas públicas), y medios de comunicación libres e independientes.

Sin embargo, el proceso de transición es lento y doloroso. En algunas sociedades ha sido cuestión de rehabilitar lo que alguna vez hubo; en otras, sobre todo en Europa del Este, puede tratarse literalmente de crear el Estado moderno desde las raíces hacia arriba. No hay ninguna memoria institucional de tiempos en los que hubo una rendición de cuentas horizontal, ni recuerdos actuales sobre cómo fueron las cosas alguna vez y podrían volver a ser de nuevo.

Cuando dichos mecanismos de rendición de cuentas se diseñan como parte de un esfuerzo nacional por reducir la corrupción, constituyen un "sistema" de integridad. Este sistema de contrapesos está diseñado para lograr que las distintas ramas y agencias de gobierno sean responsables entre ellas. El sistema maneja los conflictos

2. Los orígenes de la rendición de cuentas horizontal se plantean en el Capítulo 3.

de intereses en el sector público, dispersa eficazmente el poder y limita las situaciones en las que surgen conflictos de interés que tengan un efecto negativo sobre el bien común. El sistema incluye la rendición de cuentas, la transparencia, la prevención y el castigo.

Un sistema de integridad le da forma a una visión amplia de la reforma, enfrentando la corrupción en el sector público mediante procesos gubernamentales (códigos de liderazgo, cambios organizacionales, reformas legales y reformas de procedimientos en las burocracias, etc.) y reformas civiles. Aun si la corrupción es endémica, tiende a ser el resultado de debilidades sistémicas. El énfasis principal está en la reforma y transformación de los sistemas, más que en culpar a los individuos.

Algunos lectores de versiones anteriores de este Libro de Consulta han sugerido que adopta un enfoque sobre la reforma que es anticuado y “desde arriba hacia abajo”, incompatible con el pensamiento contemporáneo. Sin embargo, esta crítica ignora el punto crucial. Como se ilustra a continuación, toda la estructura del gobierno se sostiene, y su integridad se mantiene (o se socava) gracias a un proceso que surge desde abajo. Como se observa con frecuencia, “el pescado puede podrirse desde la cabeza”, y la corrupción puede filtrarse hacia abajo comenzando por malos ejemplos y prácticas del liderazgo; no obstante, la última línea de defensa de la sociedad es la conciencia del público y, cuando es necesario, la indignación pública. Cuando todo lo demás falla, la sanción final es la revolución. El supuesto en el que se basa el enfoque planteado aquí, sin embargo, es que la evolución, en vez de la revolución, puede ser un camino eficaz y preferible hacia la participación social, mediante procesos democráticos y la inclusión del sector privado, los medios, los profesionales, las iglesias y las mezquitas, y las ONG. Así, no son sólo los políticos y las demás personas encargadas de formular las políticas quienes inician y sostienen la reforma, sino también los miembros de la sociedad civil.

Los programas de reforma, particularmente los de los países en desarrollo y en transición que las agencias internacionales o donantes han apoyado, suelen enfocarse en un área particular, excluyendo los demás temas. Estas estrategias son “de un solo pilar”. A menudo, se escoge un “pilar” relativamente “seguro”, a costa de tratar temas más difíciles. Ciertamente, un programa de reforma del “Sistema Nacional de Integridad” puede incluir un enfoque poco sistemático, pero debe estar coordinado y dentro de los límites de un programa holístico que incluye cada una de las áreas relevantes, así como las relaciones entre unas y otras.

Detrás del enfoque del sistema de integridad está la convicción de que todos los temas que nos preocupan actualmente en cuanto a la gobernabilidad - el desarrollo de capacidades, la orientación hacia los resultados, la participación pública y la promoción de la integridad nacional - necesitan tratarse de una manera holística. Las metas generales deben incluir:

- servicios públicos que son tanto eficientes como eficaces, y que contribuyen al desarrollo sostenible;
- un gobierno que funciona dentro de un marco de legalidad, donde los ciudadanos están protegidos de la arbitrariedad (incluyendo abusos a los derechos humanos); y
- estrategias de desarrollo que proveen beneficios para la nación en conjunto, incluyendo a sus miembros más pobres y vulnerables, y no sólo a las élites bien acomodadas.

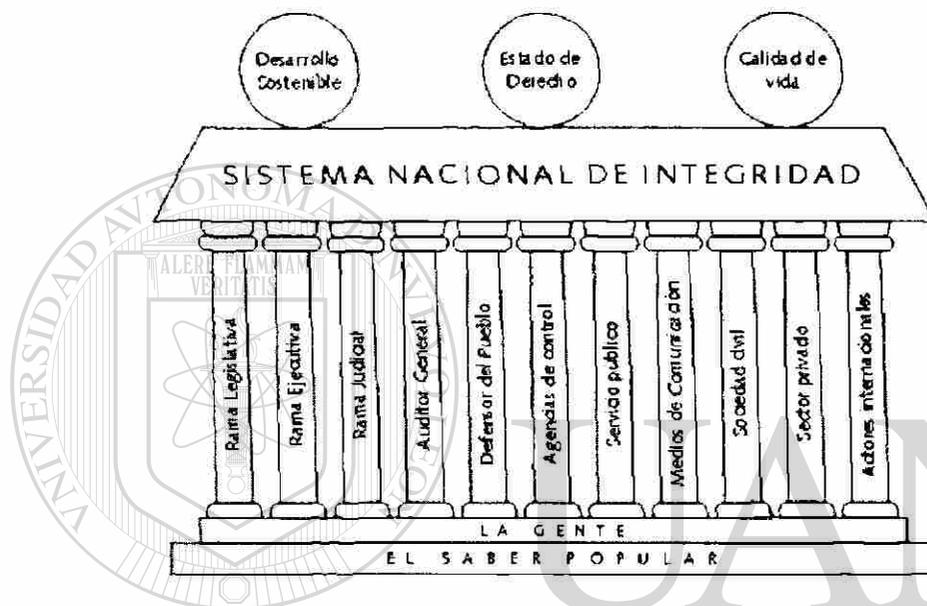
Construyendo un Sistema Nacional de Integridad coherente

El objetivo

El fin último del establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad es convertir la corrupción en un acto de “alto riesgo” y de “bajos rendimientos”. Como tal, el sistema está diseñado, en primer lugar, para evitar que ocurra la corrupción, más que para depender de las penas que se impongan después de que se haya dado el acto corrupto.

Cada país ya cuenta con algún tipo de "Sistema Nacional de Integridad", sin importar lo corrompido o ineficaz que pueda ser. El concepto ayuda a que los reformadores tengan una visión holística. Como veremos, no es suficiente tratar un solo elemento o "pilar" del sistema de manera aislada. Por ejemplo, recientemente los avances considerables en Kenia han fortalecido las capacidades operacionales de la Oficina del Contralor General. Sin embargo, aunque se difundieron ampliamente en los medios, los informes muy profesionales del Contralor General se pasaron por alto, en vista de que el resto del "sistema" es disfuncional en la realidad.

Los pilares institucionales del Sistema Nacional de Integridad



El "Sistema Nacional de Integridad" se puede visualizar como un templo griego con un techo, la integridad nacional, sostenido por una serie de pilares, cada uno de los cuales representa un elemento individual del Sistema Nacional de Integridad. En un extremo del templo están los pilares institucionales: el Parlamento, la Oficina del Contralor General, el Ombudsman*, los medios de comunicación libres, la sociedad civil y otros. En el otro extremo del templo los pilares representan las herramientas básicas que las instituciones deben tener a su disposición para ser eficaces. Por ejemplo, los medios deben tener derecho a la libertad de expresión, y la sociedad civil debe contar con un espacio legal para poder organizarse y llevar a cabo sus tareas.

Sobre el techo hay tres esferas: la "calidad de vida", el "cumplimiento de la ley" y el "desarrollo sostenible". Son esferas para hacer hincapié en la importancia de que el techo se mantenga nivelado, para evitar que rueden y se caigan.

El "templo" mismo está construido sobre bases, y sostenido por ellas, que comprenden la conciencia pública y los valores de la sociedad. Si la conciencia pública es alta y los valores son fuertes, ambos sostendrán los "pilares" que se basan en ellos, fortaleciéndolos. Por otro lado, si los ciudadanos son apáticos y no vigilan, o si hay una falta de valores, entonces las bases serán débiles. Los "pilares" serán vacíos e ineficaces, y no tendrán las bases necesarias para poder salvaguardar la integridad nacional.

* N. del Ed. Ombudsman: Se ha preferido no traducir y dejar en cursivas este término, puesto que para éste no hay un término unificado en español. Para ver algunas denominaciones en diferentes países, consultar el Capítulo 10. El plural es Ombudsmen.

Los “pilares” son dependientes entre sí, pero su fuerza individual puede variar. Si un pilar se debilita, la carga del edificio es mayor para uno o más de los pilares restantes. Si varios pilares se debilitan, no podrán, en última instancia, soportar la carga; en consecuencia, las “esferas” del “desarrollo sostenible”, el “cumplimiento de la ley” y la “calidad de vida” se desplomarán, se harán pedazos y todo el edificio caerá en el caos.

Los “pilares” actuales pueden variar entre una sociedad y otra, y de hecho son distintos. Algunos serán más fuertes y otros más débiles. Empero, siempre habrá algunas compensaciones. En Singapur, por ejemplo, una relativa falta de libertad de prensa se compensa con una oficina entrometida contra la corrupción.

Aun cuando hay variaciones en distintas partes del mundo, los “pilares de la integridad”³ más comunes en una sociedad que busca gobernarse de manera responsable incluyen:

- el Ejecutivo;
- el Parlamento;
- el Poder Judicial;
- la administración pública;
- los organismos “de vigilancia” (Comité de Cuentas Públicas, Contralor General, Defensor del Pueblo, Policía, Agencia contra la Corrupción, etc.);
- la sociedad civil (incluyendo a profesionales y al sector privado);
- los medios masivos de comunicación;
- las agencias internacionales.

Los pilares referentes a las “reglas y prácticas”

“Reglas y prácticas” fundamentales complementan cada uno de los “pilares” institucionales del Sistema Nacional de Integridad. Estas reglas y prácticas constituyen el “conjunto de medidas” (“toolkit”) que las instituciones usan o sobre las cuales se basan. La ausencia de reglas y prácticas básicas es un indicador claro de debilidad. Dichas reglas y prácticas no necesariamente se limitan a un “pilar” en particular, como lo ilustra lo siguiente:

Pilar institucional

Ejecutivo

Legislativo/Parlamento

Comité de Cuentas Públicas (de la legislatura)

Contralor General

Administración pública

Poder Judicial

Medios

Sociedad civil

Ombudsman

Organismos de vigilancia/contra la corrupción⁴

Sector privado

Comunidad internacional

Prácticas/reglas básicas correspondientes

Reglas sobre conflicto de intereses

Elecciones justas

Poder para cuestionar a los altos funcionarios

Reporte de información pública

Ética en el servicio público

Independencia

Acceso a la información

Libertad de expresión

Administración de los registros

Leyes que se pueden aplicar y que se aplican de hecho

Políticas sobre la competencia, incluyendo reglas sobre contratación pública

Ayuda mutua legal/judicial eficaz

3. *Ibrahim Seushi de TI en Tanzania fue quien presentó los “pilares de la integridad” por primera vez. Desde entonces, se han incluido en cada vez más documentos.*

4. *Por ejemplo, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés) de New South Wales, Australia.*

Evidentemente, las reglas y prácticas no se relacionan exclusivamente con el pilar institucional que se les asignó en este cuadro. Los medios deben gozar de libertad de expresión, pero este factor se asignó, pragmáticamente, a la sociedad civil, dado que también es un requerimiento básico para la sociedad civil. Los registros son cruciales para el Ombudsman, pero también están en el centro de la rendición de cuentas y por ende son una de las preocupaciones centrales de los organismos de vigilancia. En esta lista, algunos indicadores que también son importantes se incluyeron dentro de otros rubros más generales: por ejemplo, se puede considerar que la libertad de expresión y la ética en el servicio público cubren los mecanismos de denuncia y de quejas. Los pilares institucionales de la columna izquierda y las reglas y prácticas de la columna derecha constituyen, en su totalidad, un Sistema Nacional de Integridad básico.

El establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad fuerte requiere una identificación sistemática de lagunas y debilidades, así como de oportunidades para fortalecer o aumentar cada uno de estos pilares dentro de un marco coherente. Si el sistema depende enteramente de un solo “pilar”, por ejemplo, un “dictador benigno”, o de unos cuantos pilares nada más, será vulnerable al colapso. El sistema puede dar la impresión hacia el exterior de estar funcionando a corto plazo. Este es el caso, por ejemplo, de la limpieza del sistema que llevan a cabo los gobiernos militares cuando derrocan regímenes civiles corruptos, como está sucediendo actualmente en Pakistán. Sin embargo, la falta de un sistema de integridad funcional lleva a una decadencia progresiva, a menos que también haya un cambio hacia la gobernabilidad y la rendición de cuentas.

La idea de un Sistema Nacional de Integridad introduce una nueva manera de diagnosticar y, potencialmente, de curar los problemas de corrupción. En vez de enfocarnos en instituciones individuales (por ejemplo, el Poder Judicial) o en reglas y prácticas separadas (por ejemplo, el derecho penal) para luego proponer programas de reforma aislados, empezamos a ver las relaciones y la dependencia entre un factor y otro, así como la eficacia que tienen todos juntos, en un enfoque holístico. Por ejemplo, ¿cuál es el beneficio de un Poder Judicial fuerte y “limpio”, listo para apoyar el gobierno de la ley, si la policía, los investigadores, los fiscales o la profesión legal son corruptos? Los jueces sencillamente no recibirían los casos que deberían tratar; estarían en un aislamiento espléndido: honestos y capaces, y sin embargo con pocas posibilidades de lograr algo.

El Taller de Integridad Nacional

Uno de los mejores mecanismos para examinar y transformar sistemáticamente un Sistema Nacional de Integridad es un Taller de Integridad Nacional. Dicho taller tiene la gran ventaja de reunir a la variedad de actores que tienen un interés en el tema, funcionarios y grupos de interés que de otra manera no se reunirían jamás, o al menos no muy seguido, y hacer que se apropien del proceso, un elemento clave para poder tener éxito.

Es importante destacar que este enfoque no se elaboró en las capitales de los países occidentales ni por agencias donantes. Surgió conforme grupos en Uganda y en Tanzania comenzaron a hacer frente a sus problemas domésticos, y fue el producto de la interacción entre ambos países y dentro de ellos.

Un Taller de Integridad Nacional toma como puntos de partida:

- la premisa de que la gente que reside en un país conoce y entiende sus propios problemas mucho mejor que cualquier experto externo. Ninguna persona de fuera puede entender mejor la dinámica social, la historia y las realidades políticas que están detrás de la corrupción que los miembros de la sociedad en cuestión. La expresión “miembros” incluye tanto la sociedad civil (incluyendo el sector privado) como el gobierno;
- que el tema de la integridad está por encima de las divisiones entre partidos, por lo cual todos deberían poder llegar a algún acuerdo sobre él;
- que sin la participación activa de líderes que provenientes de todas las áreas gubernamentales y de la sociedad civil, es improbable que se logren reformas significativas;

- que sin el apoyo de la sociedad civil, probablemente le faltará credibilidad a cualquier iniciativa de reforma contra la corrupción elaborada por el gobierno, por lo cual no prosperará ni será viable a largo plazo.

Así, los participantes locales conceptualizan, ponen en marcha y se apropian de la totalidad del ejercicio. Hay sólo dos contribuciones del exterior: la facilitación del proceso, como se describirá a continuación, y el aprendizaje para que la experiencia se disemine en beneficio de ejercicios similares que se hagan en otros países. El taller no sólo involucra a quienes tienen un interés en el tema dentro del gobierno, sino también a las organizaciones no gubernamentales, incluyendo grupos de empresarios y profesionales, los medios y los partidos de todo el espectro político.

El patrón general ha consistido en que se reúna un grupo, juntando a personas con poder para tomar decisiones, y donde los miembros de cada uno de los “pilares” hayan escrito un ensayo breve sobre los retos que presenta la corrupción para su institución, y las medidas que hayan tomado para responder al problema. En los talleres también están disponibles informes sobre talleres similares que se hayan llevado a cabo en otros países (que pueden proveer ideas y enfoques útiles) y este Libro de Consulta (en algunos casos, traducido al idioma local). Para profundizar en las discusiones, los facilitadores y los organizadores elaboran una serie de preguntas desafiantes y puntuales y las ponen a consideración de grupos pequeños, junto con cualquier pregunta adicional que los participantes mismos sugieran.

Es así como, en un periodo de dos o tres días, hay una serie de discusiones entre pequeños grupos (con un máximo de 15 personas por grupo) auxiliados por un facilitador que captura la esencia de la discusión. La tarea de cada grupo consiste en diagnosticar un problema particular y proponer soluciones prácticas que estén dentro de la competencia de quienes participan en la mesa (evitando, por ejemplo, proponer incrementos de salario para los servidores públicos en general, o modificaciones constitucionales, etc.).

Cada tema se retoma en una sesión posterior, seguido por una breve discusión plenaria. Un “plan de acción” surge del total de las sesiones para retomar los temas y de una sesión final para “planear las medidas”. Se identifican medidas prácticas, se asignan responsabilidades para el seguimiento de los temas a personas que están presentes, y se llega a un acuerdo sobre el calendario para las acciones. Esto a su vez sirve como base para un taller de seguimiento que se llevará a cabo dentro de 12 y 18 meses, para evaluar los avances, identificar los obstáculos y refinar el plan de acción en vista de la experiencia y de las circunstancias cambiantes.

Otra característica de los talleres de integridad nacional ha sido el surgimiento de “compromisos de integridad” que todas las personas presentes firman. El primero, que tuvo lugar en Tanzania, retó a los candidatos a la presidencia a que se comprometieran públicamente y por adelantado a llevar a cabo programas de reforma y a declarar públicamente sus bienes y los de sus cónyuges al momento de ser electos. Benjamin Mkapa, electo presidente de Tanzania en 1995, firmó el compromiso y lo ha cumplido hasta ahora. Cuando declaró sus bienes, creó una enorme ola de interés por el tema, tanto dentro de Tanzania como en toda el África sub-sahariana e incluso más lejos. Desde entonces, los compromisos se han utilizado ampliamente; se utilizaron de manera más notoria en Papua Nueva Guinea, donde varios partidos políticos los firmaron en vivo, por televisión, en una elección reciente. Los compromisos han servido para poner claramente el tema de la integridad en el mapa político, y también para darles a los críticos un arma en contra de quienes al parecer violan los compromisos. En los debates parlamentarios de Papua Nueva Guinea, por ejemplo, se hace referencia a dichos compromisos.⁵

No se pretende sugerir con todo esto que el proceso de reforma sea fácil, ni que se puedan lograr resultados rápidos y sostenibles de inmediato. Cada sociedad tiene que apropiarse de sus propias reformas y estar comprometida con ellas. En lo que se refiere a la promoción de la integridad, hay pocas pruebas de que los actores

5. El capítulo de TI en Papua Nueva Guinea preparó y difundió los compromisos.

externos, ya sean gobiernos individuales u organismos multilaterales, puedan forzar el ritmo del cambio sostenible en un país dado. Sin embargo, las presiones externas pueden ser útiles para fomentar un debate interno y para crear coaliciones a favor de la reforma dentro de un país. Por ejemplo, las condiciones que ponen las instituciones financieras internacionales para otorgar préstamos quizás presionen para que se haga pública información que los gobiernos corruptos habían encubierto. El que las instituciones financieras les nieguen préstamos a gobiernos que probablemente desviarán los fondos, es una medida útil para combatir la corrupción, además de sensata.⁶ Aunque estas acciones externas son útiles para promover la integridad, la dinámica esencial debe ser interna.

De manera similar, el papel de los “expertos” externos debe limitarse al de un facilitador. Pueden informar y dar orientación sobre las medidas que funcionaron en otros países, pero no pueden establecer las medidas que se deben seguir. La gente de cada sociedad es la que mejor la conoce. Hay una gran variedad de pruebas que demuestran que las medidas planteadas por los “expertos” externos no echan raíces ni florecen. Estas medidas tienden, más bien, a basarse en una transferencia relativamente poco sofisticada de los enfoques utilizados en un país para aplicarlos a otro. En los procesos descritos en las páginas anteriores, dichos “expertos” tienen un papel claro y eficaz, pero como mentores más que como personas que puedan establecer medidas, y como proveedores de ideas y conceptos más que de soluciones como tales. Se tiene que limitar el papel de los actores externos para asegurar que se lleve a cabo un diálogo interno, y no una lección entrometida por parte de una fuente externa sobre la manera como otros países han tratado problemas similares, que puede tener poca o nula relevancia para los retos a los que se enfrenta el país en cuestión.

Sobre todo, las reformas deben ser sostenibles. El sistema debe ser capaz de soportar y contener las presiones causadas por los cambios de gobierno. Es probable que este proceso sea lento y a menudo frustrante y largo, ya que no puede haber una “solución perfecta”. Un sistema de integridad se enfrentará a nuevos retos conforme se encuentren nuevas maneras de darle la vuelta. También se necesitarán reformas conforme se reevalúen supuestos antiguos y cómodos y se descubran sus carencias. En Gran Bretaña, por ejemplo, ha habido controversia en torno a la cuestión de si es apropiado que los jueces principales y los policías de alto rango sean miembros de sociedades secretas como las logias masónicas. Este debate aún no se ha resuelto. Además, en muchos países desarrollados están surgiendo ahora preguntas serias sobre el financiamiento de los partidos políticos y las actividades de los cabildos políticos.

Para lograr la reforma, se tiene que crear una coalición en torno al consenso que haya a favor de la acción concertada. Dicha coalición debe atraer a todas las personas que tienen un interés en el tema, tanto de la sociedad civil como de la estructura estatal formal, y debe lograr que se comprometan con un plan de acción concreto. El programa de reforma que se formule deberá avanzar con una visión muy clara de cómo la gente quisiera que se gobernara a su país, no sólo en el presente o en el futuro inmediato, sino para las generaciones futuras.

Este Libro de Consulta está diseñado para apoyar todos estos procesos. No pretende ofrecer respuestas sencillas ni fácilmente asequibles. Cada país y cada sociedad deberá crear sus propios mecanismos de rendición de cuentas, que sean apropiados y relevantes para sus propios ámbitos y aspiraciones. Este Libro de Consulta busca aprender de la experiencia y juntar información que quizás no esté fácilmente disponible por otros medios. Sobre todo, está diseñado para provocar y promover una discusión informada conforme avanza el proceso de reconstrucción y renovación.

6. *Aquí se deben hacer dos observaciones. En primer lugar, los préstamos deben ser liquidados por las personas, no por gobiernos que cambian. Se espera, al final, que las deudas se paguen. Por ende, TI considera que las instituciones financieras internacionales (IFI) tienen una responsabilidad fiduciaria para asegurar, dentro de la medida de lo posible, que no se desvíen los fondos prestados. En segundo lugar, las instituciones multilaterales se han considerado a sí mismas, tradicionalmente, como extensiones de los gobiernos, sujetos a lo que éstos dicten. Dado que los gobiernos cambian y que deben pertenecer a la gente y a las sociedades a las que supuestamente sirven, los verdaderos “propietarios” de las instituciones son el pueblo mismo, de acuerdo con la visión de TI. Aunque se reconoce que los gobiernos designan a los órganos rectores de las instituciones, las instituciones mismas deben tener la conciencia de que su papel (permanente) consiste en servir a la gente, no a los deseos de jefes políticos (temporales).*

EXTRACTO DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

Construyendo Sistemas Nacionales de Integridad: el caso Latinoamericano

Los Estados latinoamericanos

han atravesado a lo largo de las dos últimas décadas, dos procesos que han marcado profundamente su evolución histórica: la mayoría de ellos iniciaron la transición hacia la democracia tras largos años de dictaduras militares¹ y al mismo tiempo se dió la transición hacia economías de mercado y libre comercio que buscaban reemplazar las propuestas de industrialización por sustitución de importaciones y el mercado intervencionismo estatal.

Tanto las instituciones públicas

como las formas organizadas de la sociedad civil, se vieron involucradas en este doble proceso y terminaron por descubrir que las condiciones imperantes en el escenario debían cambiar de una u otra manera. Surgió así un nuevo tipo de sensibilidad hacia ciertos fenómenos.

Tal fue el caso de la corrupción, que alcanzó dimensiones alarmantes bajo los gobiernos dictatoriales, dada la discrecionalidad de las autoridades, la falta de una prensa libre, la inexistencia de oposición fiscalizadora y la presencia obstaculizante del Estado en todas las actividades de las economías nacionales.

La corrupción empezó así a dejar de ser un elemento aceptado tácitamente como normal dentro del funcionamiento de los Estados latinoamericanos y pasó a ser considerado un problema.

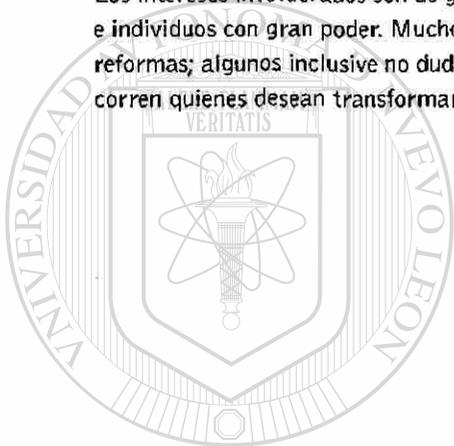
Los medios de comunicación, los centros académicos, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades de gobierno y en general la opinión pública intercambian, producen y exhiben información y denuncias en torno al fenómeno, gracias al entorno imperante en la actualidad. Todos ellos reconocen abiertamente que la corrupción es un gran obstáculo para la consolidación de las democracias latinoamericanas y el funcionamiento adecuado de las economías de mercado.

Un análisis de los esfuerzos realizados ha permitido identificar algunas causas del fracaso de los mismos, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- La extensión del fenómeno y las limitaciones del poder. Un presidente que asume el poder puede estar efectivamente decidido a enfrentar este desafío pero, ha heredado una maquinaria gubernamental corrupta que contrarresta todo esfuerzo por modificar la situación.
- La falta de compromiso por parte de altos funcionarios. Políticos recientemente electos y funcionarios públicos intentan impulsar cambios; sin embargo, la falta de compromiso en los niveles de liderazgo impide que los esfuerzos progresen.
- El incumplimiento de promesas. Cuando se prometen resultados espectaculares y a corto plazo, a través de acciones drásticas, por ejemplo, la militarización de las aduanas o la aplicación de penas drásticas a funcionarios, se generan falsas expectativas que terminan por no cumplirse. Los políticos pierden la credibilidad y la confianza de la opinión pública se transforma en pesimismo.

1. O'Donnell, Guillermo. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1988.

- Las reformas se llevan a cabo de manera dispersa y sin coordinación. Si las reformas se llevan a cabo de manera dispersa e incoherente, nadie puede "atribuirse" ningún programa, ni resultado concreto. Al no existir planes definidos, ni metas propuestas, nadie se responsabiliza de la ejecución de tareas y el logro de los objetivos propuestos. Aun en los casos en que se haya llevado a cabo una reforma, los mecanismos institucionales no han sido diseñados para continuar con las reformas una vez que quienes las propusieron ya no están en el poder.⁸
- Las reformas se limitan estrictamente al campo legal. El tratar de generar un cambio en la ley sin modificar los aparatos organizacional y administrativo, conduce a toda reforma inevitablemente hacia el fracaso.
- Las reformas son discriminatorias. Las reformas sólo se concentran en los niveles medio y bajo de la jerarquía, argumentando que los dirigentes no "necesitan" cambiar o porque *podrían convertirse en firmes opositores al cambio*. En consecuencia, se percibe que la ley es injusta al no ser equitativa, y pronto deja de ser aplicada.
- Los intereses involucrados son de gran magnitud. Los reformistas deben enfrentarse con grupos e individuos con gran poder. Muchos se encuentran en una posición tal, que podrían obstruir las reformas; algunos inclusive no dudarían en recurrir a la violencia. Por lo tanto, los peligros que corren quienes desean transformar el sistema son reales.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

8. Para obtener mayores detalles ver Klitgaard, Robert. *Controlando la Corrupción*, La Paz, Editorial Quipus, 1990.

