

**RESPONSABILIDAD Y CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA: UNA REVISIÓN DEL
NUEVO CODIGO DE CONDUCTA PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE MÉXICO.**

Ave en Libertad

Junio 2017

Los cargos públicos no son un premio a la capacidad política para acceder al poder, sino la responsabilidad social y humana para beneficiar a la población con acciones desinteresadas que contribuyan a mejorar su forma de vida.

Mientras el actor principal en la escena de los intercambios económicos y políticos siga siendo el egoísmo y la ambición desmedida, la noble tarea de encontrar nuevas fórmulas para incrementar el convencimiento y la solidaridad de la ética pública limitando todas aquellas acciones humanas que, aunque son rentables individualmente, resultan en un claro perjuicio colectivo, seguirán siendo el alimento de la simulación institucionalizada que oculta al verdadero depredador de la justicia y la igualdad social en México.

El reto nacional anticorrupción por vencer, no es sólo el perfeccionamiento legislativo del rediseño institucional, sino el de todos para romper la inercia cultural que da vida a la hipocresía y la impunidad, dando muerte a los esfuerzos sinceros de honestidad y denuncia ciudadana.

PROLOGO.

La corrupción es una alteración o vicio de cualquier naturaleza. En términos políticos y sociales, la corrupción cuestiona las bases mismas del Estado democrático y de derecho. Modifica los fines de la democracia y rebasa los límites de la ley. Afecta el proyecto de nación destinado a beneficiar a la colectividad y desvía el producto del desarrollo a las manos de unos cuantos. La corrupción es un medio informal de concentración de beneficios. Es un fenómeno que se opone al interés y valores colectivos, debilita las instituciones y afecta la confianza y certeza en todo tipo de relaciones sociales. En su desarrollo la corrupción genera además “efectos perjudiciales sobre la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos; afecta más a quienes menos tiene y desperdicia energía y esfuerzos”. Además, distorsiona la relación entre gobernantes y gobernados, genera irritación permanente y cuanto está asociada a la impunidad, mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones, lastimando gravemente la estructura social.

Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de
Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
Diario Oficial de la Federación. 13 de marzo de 2002.

La desconfianza generalizada e histórica de los mexicanos en sus instituciones, es un producto cultural que es causa raíz de la simulación a la que parece muchos ya se han acostumbrado; la corrupción convive entre nosotros evadiéndose de todo tipo de esfuerzos públicos y privados para combatirla, contradiciendo los principios y valores descritos en nuestra Constitución Política, ya que no obstante que el origen del Estado moderno en sí mismo, se basa en la atribución conferida al pueblo para ejercer su propio poder constituyente y que de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada desde el año de 1917, *la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste*, es un hecho que en México, este principio de responsabilidad democrática cobra fuerza a través del esfuerzo relativamente reciente de construir como sociedad, un sistema político basado en una democracia representativa más efectiva, que permita la toma de mejores decisiones públicas en la solución de problemas y la satisfacción de necesidades sociales, dentro de un marco de transparencia y de rendición de cuentas, que faciliten la participación ciudadana, abatan los privilegios y el abuso del poder público.

En México, como en la mayoría de las sociedades democráticas modernas, las acciones de reducir, eliminar, combatir y prevenir la corrupción se consideran una meta pública indispensable para alcanzar y mantener un desarrollo económico equitativo, sostenido y sustentable basado en la construcción de un estado social y democrático de derecho, lo que implica que para prevenir y combatir efectivamente a este mal social, tanto en la acción política como en la administración pública, es necesario con una gran voluntad política, dar pasos agigantados en el rediseño institucional a efecto de vencer la fuerte inercia cultural que tiene a su favor la mal encauzada creatividad que es producto del ingenio de los mexicanos, quienes en mucho de los casos, no entienden aún la importancia del beneficio colectivo sobre el privado.

La corrupción, definida respecto de las organizaciones públicas, como la *práctica consistente en la utilización de funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores* (Diccionario de la Lengua Española, 2017) es una herencia negativa que nos dejó la conquista, por confiar en un sistema basado en la adquisición y distribución de privilegios, en la discriminación entre clases sociales y la valoración de la filiación por encima de las capacidades y los talentos personales, ya que contrario a lo que suele creerse vulgarmente, la corrupción en México no es genética sino cultural, no es que seamos corruptos por hechura natural o por herencia de sangre, se trata de un fenómeno de conducta colectiva que hemos decidido mantener hasta ahora por considerarla conveniente a nuestros intereses personales y que por tanto, no depende sino de nuestra forma de pensar, de nuestra manera de comprender la distinción y el efecto recíproco entre lo público y lo privado, la cual sólo será posible reducirla cuando verdaderamente como sociedad, comprendamos mejor los beneficios de crear nuevos y mejores sistemas sociales orientados hacia el bien colectivo, logrando culturalmente, una verdadera reprobación social, formal e informal de esta clase de conductas.¹

¹ De acuerdo con el filósofo mexicano Alejandro Tomassi Basols (2003, p.21), al referirse al cumplimiento de las leyes en el Estado de Derecho, el verdadero espíritu de la ley es su cumplimiento, señala: “La idea, más bien obvia, es la siguiente: las leyes naturales no tienen excepciones. Esta es precisamente la lectura correcta de la expresión el imperio de la ley, éste se materializa cuando no se reconocen excepciones. El espíritu de la ley consiste precisamente en eso: en estar imbuido de la idea de la no excepción, del no privilegio, trátase de lo que se trate y

Esta investigación es un intento por contribuir a este propósito, explorando la realidad del marco normativo que regula la actuación y el desempeño de los servidores públicos, partiendo de la hipótesis de que la corrupción administrativa de las organizaciones públicas es una función determinada tanto por la cultura anticorrupción de la sociedad, que debe hacer su parte al monitorear, denunciar y exigir consecuencias jurídicas y económicas para quienes realicen actos de corrupción; como por la posibilidad institucional de realizar acuerdos de colusión entre servidores públicos y ciudadanos doblegando las disposiciones jurídicas al cometer hechos de corrupción sin ser castigados, ya sea porque no existe su previsión y tipificación legal, o por la incapacidad de las organizaciones anticorrupción públicas o privadas para investigar, denunciar y sancionar actos de corrupción de forma efectiva.

Por lo que llevaré a cabo, con respecto a la previsión y tipificación de los contenidos legales, una clasificación y análisis de lógica jurídica del todavía vigente marco normativo que describe las obligaciones y responsabilidades de los servidores de las entidades federativas de la república mexicana, a efecto de sacar provecho de la experiencia legislativa anticorrupción en el diseño de los códigos de conducta de las leyes de responsabilidad en México desde el año de 1982², para con esta base, contrastar los contenidos del código de conducta de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada el pasado 18 de julio de 2016 y que será vigente a partir del próximo 19 de julio de 2017, como parte integral del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, a efecto de obtener posibles recomendaciones que puedan resultar útiles para su mejor puesta en marcha y las conclusiones sobre las expectativas del campo teórico que podemos esperar de este esfuerzo legislativo.

de quién se trate. La ley tiene que valer para todos, porque cuando la ley no funciona de esa manera lo que impera es su antípoda, esto es, la corrupción."

² De acuerdo con el Informe Legislativo 2016 del Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO) en los últimos 40 años, el número de legisladores locales en México se han triplicado pasando de 369 a 1,125 diputados locales y en 2016, estos congresos ejercieron 13,006 millones de pesos. Por lo que tomando en cuenta que la primera Reforma Constitucional del Título Cuarto Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, obligando a los Congresos Locales a publicar su propia Ley de responsabilidad administrativa, es evidente el monto de inversión que el país ha realizado en este esfuerzo durante los últimos 35 años.

DESARROLLO

1. Origen y Naturaleza de la Corrupción en México.

La corrupción administrativa en México tiene antecedentes que se pueden remontar en el tiempo a la herencia colonial española del siglo XVI, con la aplicación de instrumentos de control interno propios de la corona española como los juicios de residencia, las visitas y las fianzas y del control externo, como el establecimiento del Tribunal Mayor de Cuentas.³ Estos controles obedecían a la necesidad de mantener un centralismo en la toma de decisiones de gobierno, bajo la restricción geográfica y de comunicación que imponía la tecnología de la época, en la que claramente se manifestaba el propósito fundamental del saqueo a favor de la corona española como meta primordial del sistema administrativo,⁴ lo que resultó en un sistema perverso de administración pública basado no en la construcción de un país o de una sociedad desarrollada y su bienestar, sino por el contrario, en la explotación de los recursos naturales y de las personas, la promoción de la colusión como forma de garantía de

³ De acuerdo con José Juan Sánchez González (2012) “La España del siglo XVI se caracteriza por su creciente expansionismo, no sólo logró la conquista de México y el Perú, también incorporó a los Países Bajos, el Franco Condado y Milanesado, desarrollando así el ejército más poderoso de Europa. La contribución de los dominios americanos, no sólo acrecentó los recursos económicos de la Corona, sino que permitió financiar los gastos crecientes de tan audaz empresa, y así logró convertirse en la potencia hegemónica de su tiempo. El período virreinal es la forma de gobierno más extendida en los territorios de ultramar. Las estructuras administrativas que tan extensos dominios demandaban, hacen de la delegación de poderes en los Consejos y Virreyes el medio para fomentar el proceso de centralización. América es organizada a partir de 1535 con un gobierno central a cargo del Virrey y la Audiencia; las Provincias están a cargo de los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores; los Municipios a cargo de los Cabildos. El Virrey representa el alter ego del monarca y, como tal, el más alto cargo administrativo al que se podía aspirar.” Además, “En el Virreinato la posición privilegiada de los españoles nacidos en España (peninsulares) en los principales cargos y funciones en el gobierno novohispano les permitió, en algunos casos, enriquecerse mediante formas de corrupción propias de la época. Mientras que los españoles nacidos en la Nueva España (criollos) estaban fuera de la posibilidad de alcanzar dichas posiciones de privilegio, por lo que tuvieron que esperar a la independencia para alcanzar los cargos que les permitieron enriquecerse mediante nuevas formas de corrupción como la empleomanía y el aspirantismo.”

⁴ Al respecto José Zócimo Orozco Orozco (2011, p. 209) escribe que “El virrey era el representante directo del rey en la Nueva España y era el presidente de la Real Audiencia. Poseía funciones relevantes militares, administrativas, legislativas y hacendarias, es decir, superintendente de la Real hacienda, vicepatrono de la Iglesia y capitán general. Los demás funcionarios dependían del virrey, quien tenía nombramiento vitalicio al inicio y podía nombrar a su sucesor por medio del pliego de mortaja. Después varió el nombramiento entre tres y cinco años. La Real Audiencia limitaba el poder del virrey y por medio de visitadores nombrados por el rey para visitar la colonia periódicamente, por lo que fueron comunes los juicios de precedencia en contra de los excesos del virrey. El primer virrey de la nueva España fue Don Antonio de Mendoza y Pacheco. La Gran Cancillería funcionaba como tribunal de apelación, pero cuando los particulares se sentían agraviados por actos del virrey podían acudir ante la Audiencia.”

poder y de enriquecimiento de las partes y la aplicación de todas las formas posibles de abuso y privilegio, en el que la iglesia católica participó jugando dos roles básicos contradictorios, por un lado el de adoctrinador cultural para el sometimiento y la explotación de los indígenas y por el otro, el de su protector.⁵

Este sistema de saqueo español, fue la verdadera base de la organización político administrativa del México independiente y no como se ha dicho, en la concentración del poder en el Tlatoani de los mexicas (300 años antes) y sus formas de organización administrativa,⁶ que con mayor o menor grado de organización junto con otros pueblos mesoamericanos, aplicaban sin remordimiento hasta la pena de muerte a traidores, a corruptos y a sus familias.⁷

Es así que, desde la victoria alcanzada por Hernán Cortes al vencer junto con los pueblos oprimidos por los Aztecas, como los Tlaxcaltecas, y el impacto de las enfermedades que trajeron los españoles de Europa como la viruela, al ejército Azteca

⁵ "El Papa Alejandro VI, otorgó a los Reyes Católicos las Indias y el Mar Océano, sin más limitaciones que evangelizar a sus habitantes... Los naturales no se sometían fácilmente, por lo que los reyes acordaron con teólogos y juristas explicarles el contenido de las bulas. Surgió así el Requerimiento de Palacios Rubios (1450-1524), en el que se explicaba a los indígenas, cuál era la autoridad del Papa, la naturaleza de la donación que había hecho a los reyes y se les informaba además a los naturales que de convertirse a la fe cristiana recibirían muchos privilegios, exenciones y mercedes, y que si no lo hacían se les haría la guerra, se les sujetaría al yugo y obediencia de la Iglesia y se tomaría a sus mujeres e hijos por esclavos y sus bienes." (Orozco, 2011, pp.202- 203).

⁶ Para los economistas neoinstitucionales (North, 1993, pp.29-30) la creación de instituciones no es producto de la búsqueda de eficiencia social sino privada, es decir, para servir a los intereses de aquellos organismos o grupos que poseen el suficiente poder de negociación para implantar nuevas leyes o normas. Por lo que su evolución o transformación institucional es determinada entonces, por la constante interacción entre ambos: jugadores y reglas. Consideran que la creación de instituciones socialmente eficientes responde al hecho de que, en determinadas circunstancias, los objetivos privados de quienes tienen el poder para implantar nuevas reglas coinciden con determinados objetivos sociales y crean soluciones institucionales que así resultan o que evolucionan para llegar a serlo. Circunstancias que pueden deberse a la necesidad de justificar acciones y fines privados con propósitos o metas sociales para evitar el monitoreo excesivo por parte de gobernados o rivales políticos.

⁷ "En el imperio Azteca existían dos clases de controles. Un mecanismo de control preventivo sobre los funcionarios de la administración, y en especial sobre los jueces, lo constituía la selección cuidadosa de quienes impartían justicia. Mientras que, respecto del control represivo contra los funcionarios de la administración fiscal, esto es, los Calpixque, que si incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte; además sus bienes se aplicaban al rey. A su muerte la esposa y los hijos eran echados de su casa... Las penas eran rigurosas y acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en el reino, lo que originaba el florecimiento de la impartición de justicia y sentido de la legalidad que admiró de tal forma a los españoles; que jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaron en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos." (Auditoría Superior de la Federación, 2004, p.38).

de Moctezuma Xocoyotzin⁸ y la consecuente toma y destrucción de Tenochtitlán el 18 de febrero de 1519; hasta la consumación de la independencia, dirigida por descendientes de españoles (criollos y mestizos), con la entrada del Ejército Trigarante al mando de Agustín de Iturbide a la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, la nueva nación sentó sus bases de organización político administrativa, más allá de la pugna posterior entre liberales y conservadores, en el uso y abuso de los recursos colectivos como forma de enriquecimiento personal.⁹

Tradición cultural que se ha mantenido hasta nuestros días (casi 200 años después), bajo el lema de: *El que no transa no avanza* o del ya famoso *año de Hidalgo*, promoviendo siempre el abuso de los unos sobre los otros, en función de la oportunidad política o *del hueso* del que se disponga y del que se pueda sacar algún tipo de provecho o beneficio personal,¹⁰ a pesar incluso, de la reciente alternancia partidista de los diferentes órdenes de gobierno de nuestro país, en el que el voto de castigo, no ha resultado suficiente como incentivo institucional anticorrupción.¹¹

⁸ Moctezuma Xocoyotzin (1468-1520) Hijo de Axayácatl reinó a los mexicas en Tenochtitlan de 1502 a 1520, atacó sin piedad a los tlaxcaltecas y a los indígenas de Huejotzingo, tribus que habitaban lo que hoy es Tlaxcala y Puebla, de acuerdo con Juana Vázquez Gómez (1999, pp. 24-25) convertido en un fanático religioso y supersticioso, erróneamente interpretó la llegada de los españoles como el retorno de Quetzalcóatl, lo que lo hizo actuar con torpeza frente al enemigo, permitiendo que los españoles trataran con sus rivales y enviándoles regalos que sólo incrementaron su codicia y ambición. Murió de una pedrada dada por su propio pueblo enardecido.

⁹ “Tanto el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, impulsado por el Generalísimo José María Morelos y Pavón, que preveía en sus capítulos XVIII y XIX la existencia de un Tribunal de Residencia, así como las atribuciones que éste tendría conferidas, las cuales, se relacionaban con la fiscalización de las funciones encomendadas a los empleados oficiales; como el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, en su artículo 79, apartado segundo otorgaba competencia al Supremo Tribunal de Justicia para juzgar a los secretarios de despacho, cuando por queja de parte se declarara haber lugar a la responsabilidad, empleaban esquemas de control y de administración de corte español.” (Evia Loya, 2007, pp. 50-53)

¹⁰ Este fenómeno tuvo sin duda su gran auge en México, con el éxito político y económico al que se llegó con la construcción del partido único casi oficial, por los grupos vencedores de la contienda revolucionaria y que logró ordenar y encauzar los intereses de los grupos y gremios nacionales, pero que al igual como sucedió con el caso español del siglo XVI y XVII, el excedente económico alcanzado y las altas y constantes tasas de crecimiento, no fue suficiente para dar abasto a la ambición que construyó el conocido *aceite del engranaje político*, como solía denominarse *vox populi* a la corrupción.

¹¹ De acuerdo con Juan Carlos Moreno Brid y Jaime Ros (2004, pp. 35-57), a mediados del siglo XVIII, México era quizá una de las regiones más prósperas del mundo y, sin duda, una de las colonias españolas más ricas de América; además, la productividad de su economía posiblemente superaba aquella de la propia España. En el año 1800, el PIB per cápita mexicano era más o menos la mitad del de los Estados Unidos, la economía mexicana no tenía un carácter marcadamente agrario y el país contaba con una industria minera avanzada y un importante sector manufacturero. El valor de las exportaciones se asemejaba al de su vecino del norte, por mucho que el PIB

2. El Constitucionalismo y el Control del Poder Público.

El derecho mexicano pertenece a la familia del derecho escrito de origen iusromanista, su conformación es una creación que es resultado de la experiencia y evolución jurídica propia con base sobre todo en la herencia española y de países como Francia, Italia y Alemania, así como de la influencia norteamericana (Alvarez Ledesma, 2008, p.167). En su ley fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos formaliza y da validez al pacto social al incorporar los contenidos normativos que instauran su sistema político, es decir, el diseño y la organización de los poderes de decisión colectiva que integran al Estado, de conformidad con los requisitos esenciales establecidos en el artículo 16 de la Declaración francesa de 1789, que dicta que *una sociedad en la que la garantía de los derechos no se encuentre asegurada, ni la separación de los poderes establecida, carece de constitución*, por lo que incluye además de los derechos fundamentales, la organización de los órganos de decisión colectiva inspirada en el principio de separación de poderes.¹²

Esto implica la protección de los derechos fundamentales individuales como límites al poder político, es decir, aquello de lo que jurídicamente el poder público no puede violar, ni disponer, ni decidir en contrario, lesionando o negando estos derechos y asegurando de esta forma, su cumplimiento al evitar y controlar el abuso del poder.

total equivalía más o menos a la mitad. Además, dicha favorable posición de la economía mexicana comenzó a deteriorarse en las décadas finales del siglo XVIII. Y si bien puede haber debate respecto al momento en que comenzó ese deterioro, hay consenso en que la independencia en nada contribuyó a impedir el estancamiento de la economía mexicana durante más de la mitad del siglo siguiente. En efecto, entre 1800 y alrededor de 1860 — cuando Estados Unidos y otras economías desarrolladas exhibían tasas de desarrollo económico sin precedentes— el PIB total de México cayó 5% y su ingreso per cápita se redujo en 30%. Entre 1820 y 1870, el ingreso per cápita mexicano descendió, como proporción del de los Estados Unidos, de 60% a 28%, y desde entonces ha oscilado entre 24% y 33%.

¹² Para Pedro Salazar Ugarte (2008, pp. 16, 17-23) “Una constitución política es el establecimiento de un acuerdo general, sobre los valores primarios que constituyen el fundamento de la convivencia política y cuya garantía es para los individuos, la condición de aceptabilidad de la obligación de obedecer al poder político y sobre las estructuras del poder político mismo, sobre las instituciones y sobre los procedimientos para lograr la formación de decisiones colectivas, siempre que sean compatibles con la garantía de los derechos y su promoción.”

La división de poderes distingue las funciones en las que se articula este poder político, separándolo en ejecutivo, legislativo y judicial, con la creación de órganos en los que se distribuyen, a partir de la designación de competencias para su control recíproco inspirados en al menos dos principios fundamentales, el principio de legalidad que es necesario para garantizar que las funciones ejecutiva y judicial sean distintas y dependan de la división legislativa y el principio de imparcialidad, que se define para garantizar que el órgano judicial se encuentre separado e independiente de los órganos ejecutivo y legislativo, así el poder de coacción del Estado, adscrito en el poder judicial y su aplicación o activación situado en el poder legislativo, quedan por separado de su poder de acción que es detentado por el poder ejecutivo.

El constitucionalismo entendido así como el esfuerzo por racionalizar el ejercicio del poder político sometiéndolo a la ley, y en que quienes gobiernan sólo puedan actuar cuando la ley les autoriza, de la manera, con los efectos y para los fines en ella previstos bajo el supuesto de que también los gobernados únicamente pueden obrar dentro de la ley (Sáchica, 1999, p.2) es el término que adoptan las corrientes de pensamiento en las que se limitan los poderes del Estado, con el otorgamiento de los derechos inviolables de los individuos y que están articulados mediante una ley superior, que lucha contra el absolutismo y la arbitrariedad, características fundamentales de las monarquías por principio, pero que pueden aferrarse por herencia o tradición cultural, a los usos y costumbres del control político de las sociedades modernas de forma independiente a su organización política.¹³

¹³ “La transformación del Estado Absolutista al Estado de Derecho presenta una serie de modificaciones en los elementos que lo conforman, fundamentalmente en los sujetos y en las relaciones que se generan entre ellos. Como es sabido, en el Estado Absolutista la figura del monarca tiene la calidad de soberano, por lo que no existe poder alguno sobre él, de tal modo que *La voluntad del rey es la ley* y, por lo tanto, no hay punto de valoración para calificar su actuación, de lo que se deriva que *El rey no se equivoca*. Por otra parte, la supremacía del monarca impide la existencia de alguna autoridad que pueda ser juzgado y, aún más, que condene su actuación, de lo que finalmente resulta que *El rey no puede ser juzgado*.” (Delgadillo Gutiérrez, 2011, p.1).

El constitucionalismo además, se enlaza con el concepto de democracia,¹⁴ como forma de gobierno y característica del sistema político, al buscar que las decisiones colectivas sean el resultado de un arreglo político entre ciudadanos, con la capacidad de elegir, representar, deliberar y decidir la solución de problemas comunes en la sociedad.¹⁵ Por lo que una constitución democrática, representa de esta forma, la capacidad de la ley fundamental para satisfacer las condiciones de la democracia con la protección de los derechos fundamentales; a su vez, una democracia constitucional representa la forma de gobierno en la que los órganos de poder democrático, además de estar articulados según el principio de separación de poderes, están vinculados en su actuación por la norma constitucional que les obliga a garantizar y respetar los derechos fundamentales, tanto los derechos de libertad como los derechos sociales (Salazar, 2008, pp.35-36).

El poder público tiene bajos estos lineamientos, la obligación de proteger los derechos individuales a través de su norma constitucional y sus leyes derivadas, a efecto de evitar la discrecionalidad, la arbitrariedad y el abuso del poder en todas sus formas. Además de la protección de los derechos individuales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, de acuerdo con diversos especialistas,¹⁶ marcó

¹⁴ Para Norberto Bobbio, "la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia". Lo que me parece reiterativo en el mismo sentido en el que las computadoras marcan los errores de lógica, al definirse a sí misma en sus mismos argumentos de manera retórica, para nuestro concepto, la democracia es una forma de gobierno que caracteriza al sistema político de una sociedad, que se relaciona sobre todo con la capacidad y el método para tomar decisiones colectivas y para responder y rendir cuentas sobre el resultado de esas mismas decisiones al conferir y otorgar determinadas responsabilidades a representantes de esa misma sociedad considerada democrática. (Bobbio, 2008, p.189).

¹⁵ Para Pedro Salazar Ugarte hay cuatro verbos o condiciones en los que se expresa el funcionamiento típico de una democracia (moderna) se trata de elegir, representar, deliberar y decidir, éstos expresan los momentos en los cuales se articula la vida pública de una colectividad democrática. (Salazar, 2008, p. 28).

¹⁶ De acuerdo con Daniel Montero Zendejas (2006, pp.1-3) México ofreció al mundo entero su doctrina constitucional sin abandonar el régimen de libertades que supone el liberalismo individualista, al que complementa con proteccionismo económico y así podemos hablar de un espíritu socio liberal plasmado en nuestra constitución de 1917. Para este autor, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aparecida en Francia en 1789, condensó la filosofía política individualista y liberal, que nutrió a todas las Leyes fundamentales de los siglos XVIII y XIX. Su objeto era la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del Hombre y asegurar, al mismo tiempo, la libertad de las fuerzas económicas frente al Estado, ya que la no intervención de éste en la vida económica de los Hombres, era la característica fundamental de las Constituciones del pasado. Frente a ellas, la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917, a la vanguardia de todas las del siglo XX, al cambiar aquella actitud negativa del Estado por una de carácter positivo obliga a éste a actuar con un sentido de equilibrio, bajo el denominador común de la dignidad humana.

una nueva ruta al derecho constitucional internacional en general, al permitir establecer una nueva diferenciación en esta disciplina, e incluir un contenido social,¹⁷ que captando las virtudes y bondades de la protección de los derechos individuales de las leyes fundamentales de 1824 y de 1857, inspiradas en el pensamiento de la revolución francesa y la independencia norteamericana, supo hacer suya, la importancia de la protección de los derechos sociales de las personas, superando así al liberalismo individualista y abstencionista¹⁸ y proyectándola hacia un liberalismo social superior.¹⁹

Por lo que la idea de constitución que prevalece y debe prevalecer hoy en día (100 años después), es la del instrumento jurídico y político que garantiza los derechos de los ciudadanos, en lo individual y en lo colectivo, al limitar y controlar el poder público, sus fines, sus capacidades y atribuciones, lo cual exige de quienes ostentan esa representación pública, sin importar su nivel al interior de la administración de gobierno, una actuación y una responsabilidad acorde y congruente con ese propósito.

Como ya lo mencionaba Don Benito Pablo Juárez García, en su discurso del 2 de julio de 1853 ante la X Legislatura en Oaxaca: *Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con la sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.* (500 años de México en documentos, 2017).

¹⁷ “Fue la necesidad de estos apoyos, la necesidad de lograr una legitimidad para constituir un Estado que no encontrara la oposición de la población y, en consecuencia, pudiera conseguir el poder político total, lo que obligó a institucionalizar las reformas surgidas a raíz de la lucha armada. La concepción de las reformas en la mente de los líderes de la revolución constitucionalista es fruto de un largo proceso de acercamiento entre constitucionalistas y masas populares.” (Lombardo, 1988, p.32).

¹⁸De acuerdo con Norberto Bobbio (1989, p.7) por liberalismo se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitadas, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social... el liberalismo es una doctrina del Estado limitado tanto con respecto a sus poderes como a sus funciones. La noción común que sirve para representar al primero es el estado de Derecho, la noción común para representar al segundo es el estado mínimo.

¹⁹Al respecto Don Jesús Reyes Heróles (1961, pp. XVII-XIX) escribió “No pretendemos que el liberalismo mexicano haya conciliado libertad y justicia social. Sus hombres intuyeron, eso sí, que no podía haber plena libertad sin justicia social y que difícilmente se podía llegar a ésta sin libertad. Tampoco pudieron nuestros liberales armonizar libertad y economía ordenada, objetivo que aún en nuestros días no es fácil obtener, pero sí captaron que libertad no era un obstáculo para que la colectividad pública pudiera intervenir en el proceso económico persiguiendo objetivos superiores.”

3. La Responsabilidad Administrativa en las entidades federativas.

En nuestro país, la responsabilidad administrativa se regula a partir de la Reforma Constitucional del 28 de diciembre de 1982 en los artículos 108 al 114 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ellos se disponen las diversas prevenciones legales sobre las que se expiden las correspondientes leyes de responsabilidad, estableciendo como criterio fundamental para determinar la conducta de los servidores públicos en su desempeño profesional la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad. En el artículo 109, se estableció desde esta fecha y hasta el 19 de julio de 2017, con la Reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015, que el Congreso de la Unión, para el ámbito federal y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias locales, expedirían las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter de servidor público, incurrieran en responsabilidad, aplicando en su caso las sanciones administrativas correspondientes por los actos u omisiones que afecten estos principios y que debían ser observados en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En cada una de estas leyes reglamentarias por ámbito de competencia (la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Gobierno del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para el resto de la federación y cada una de las leyes estatales de responsabilidad para cada entidad de la república mexicana) se contuvo de manera expresa en uno o más de sus artículos, al conjunto de obligaciones particulares, que suele denominarse “Código de Conducta” del servicio público, los cuales permitieron durante casi 35 años, la identificación específica de los actos u obligaciones que debían ser promovidas o sancionadas como parte del desempeño laboral de los servidores públicos de la administración pública mexicana.

Esta experiencia legislativa constituye todo un cúmulo de información útil que puede contribuir a comparar y mejorar los resultados esperados de la nueva ley general, que por su naturaleza propia, tiene aplicación nacional al incluir a los tres órdenes de gobierno mexicanos, por lo que adentrándonos en sus respectivos códigos de conducta, es posible construir una propuesta alterna de rediseño institucional, basándonos por un lado, en la lógica jurídica que debe permear para la construcción de un código de conducta más completo, robusto, claro y objetivo y por otro, a través del análisis comparado de sus contenidos que permita complementar su información.

Las fracciones de los artículos de las leyes de responsabilidad locales plasman las obligaciones que deben observar todos los profesionales del servicio público, los cuales en número, varían de manera importante, llegando incluso a 66 fracciones, como lo representa el caso del Estado de Nuevo León, seguido por el Estado de Guanajuato con 42 fracciones y que son en su mayoría una transcripción de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 reformada en el año de 1996, con algunos ajustes en algunos casos, derivados de la correspondiente Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos del año 2002, por lo que para mejorar y proponer un nuevo código de conducta para la ley reglamentaria de la responsabilidad administrativa nacional, debemos partir de las nociones fundamentales de las técnicas legislativas por observar para la correcta formulación de este proyecto normativo, no obstante su perfil tan específico.²⁰

Tal como lo constituye el uso de la técnica legislativa, la cual *consiste en un conjunto de medios y procedimientos más o menos artificiales destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social al que se le destina* (Guadarrama, 2010, p. 26) o como *las herramientas que se circunscriben al mejoramiento de la calidad de la estructuración, de la sistematización y del lenguaje de los instrumentos normativos* (Minor, Roldán, 2006, p. 10).

²⁰ De acuerdo con Álvaro Guadarrama González (2010, p. XVI) en su libro *Lógica Jurídica, Proceso y Técnica Legislativos en la Constitución Política de México*, se utiliza “la lógica jurídica como la base para establecer las pautas y métodos para llevar a cabo un proceso legislativo que permita la creación o reforma de leyes que cumplan con lo que la nación de cada país espera de ellas”.

4. Efectividad del Marco Normativo de Combate a la Corrupción.

Para combatir de manera efectiva entonces, a la corrupción administrativa, desde la trinchera jurídica institucional, con guía e inspiración de los aspectos morales y de ética pública plasmados en la Constitución Política, debe contarse con marcos normativos completos y bien diseñados en la legislación secundaria, dispuestos al servicio de la sociedad y de autoridades con la capacidad y la independencia necesaria para actuar con objetividad y libertad de intereses ajenos de cualquier clase, inclusive los político partidistas o de grupos con poder económico. Además, en la construcción de estas leyes secundarias, el legislador debe asumir con responsabilidad la importancia de precisar en su lenguaje escrito el objeto práctico de la ley, que a diferencia del texto constitucional moderno, no implica la repetición de principios, sino la regulación de las conductas generales que les den cumplimiento y que permita al juez, hacer su parte en la valoración de la posible comisión de irregularidades administrativas o de la comisión de delitos.²¹ En la aplicación de este marco normativo de combate a la corrupción, es común actualmente encontrar que por un lado, las leyes no contemplan a cabalidad ni todas las posibilidades de causas y consecuencias de la corrupción administrativa, ni mucho menos los factores que propician la colusión entre autoridades y ciudadanos, así como tampoco, por otro lado, la independencia y autonomía necesaria e indispensable para la actuación imparcial cuando las autoridades encargadas de combatir la corrupción se encuentran jerárquicamente subordinadas formal o informalmente, al titular de la administración pública, sea esta en el orden federal o estatal, y quien afirma esta subordinación a través de su facultad o poder político para nombrar y remover a tales funcionarios directa o indirectamente.

²¹ Como puede verse en la redacción de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esta idea de respeto al ámbito jerárquico de la norma, no se cumple a cabalidad al establecer en su Artículo 7º que “será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público” omitiendo lo establecido por el Artículo 109 Constitucional en su párrafo III, que señala “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.” Lo que claramente expresa la existencia de actos (acciones inaceptables o prohibidas) y de omisiones (acciones no realizadas o incumplidas) no sólo la disposición de obligaciones como lo señala dicha ley.

A este respecto, debe hacerse valer la ley, disponiendo claramente de los elementos de organización institucional que permitan hacer que las autoridades la cumplan y la hagan cumplir. Logrando en el ámbito gubernamental que los servidores públicos respeten sus contenidos y promuevan su responsabilidad administrativa, creando nuevos y más completos marcos jurídicos que eviten o reduzcan las posibilidades de incumplimiento y de colusión entre servidores públicos y ciudadanos. Esto es hacer efectiva la ley, la división de poderes y la reducción de la informalidad y la cultura de la corrupción que nos invita a creer que existen individuos intocables e impunes y que por tanto son enemigos invencibles desde el campo ciudadano y que en consecuencia, es un error, aun con razón justificada, levantar la mano en su contra,²² rompiendo esa tradición de pensar que todo aquel que siendo ciudadano decide involucrarse en los asuntos públicos, deja de serlo (como si esto fuera posible) para convertirse en político y entonces atribuirle toda la serie de características que acostumbramos identificar en quienes tienen alguna relación con el ámbito de las decisiones y las acciones de gobierno. Esto debe cambiar, ya que en la medida en que nos acostumbremos a observar a las personas, ciudadanas y ciudadanos trabajar en la vida pública en cualquiera de sus campos, funciones o actividades, en esa misma medida vamos a dejar de etiquetar negativamente a quienes representan los verdaderos intereses de la sociedad y a llamarles corruptos a las personas que cometen delitos, sean o no políticos, se dediquen o no profesionalmente a la política.

Además de lo anterior, vale destacar también la importancia que tiene el propio enfoque que la ley general anticorrupción debe tener, porque de acuerdo con nuestra propia tradición cultural, las actuales leyes de responsabilidad administrativa de los servidores públicos como veremos más adelante, parecen mostrar un planteamiento tibio e ineficaz que opera como instrumento de coerción sólo de forma y no de fondo.

²² Esto nos hace recordar la frase atribuida a *Thomas Longstride*, padre de *Robin Longstride* en la película *Robin Hood* de Ridley Scott del año 2010, en la que se narra la leyenda inglesa del año 1199 en la cual se manifiesta la inconformidad por la dureza de la ley del Rey Ricardo Corazón de León y del Rey Juan (conocido después como Juan sin Tierra) que en tiempos de pobreza y de hambre señalaba: “*Levántate una y otra vez hasta que los corderos se conviertan en leones*”, haciendo referencia a la idea de perseverar en la promoción de los cambios sociales que son necesarios realizar para el bienestar social, a pesar de los obstáculos aparentes o reales de que seamos objeto.

5. Análisis de las Obligaciones de los Servidores Públicos.

Para conocer las diversas disposiciones que contienen cada una de los Códigos de Conducta de las leyes de responsabilidad administrativa en México, es necesario hacer una comparación respecto del marco jurídico todavía vigente para cada entidad, que relacione el tipo de obligaciones regulada por cada ley reglamentaria estatal, con una clasificación de cada una de las obligaciones descritas en su ley correspondiente para agregarlas y determinar, bajo esta simple comparación, el grado de fortaleza de sus respectivos códigos de conducta, haciendo el supuesto de que mientras mayor sea el número de obligaciones descrita o casos particulares previstos, mayor es la posible cobertura de obligaciones exigidas como parte de su Código de Conducta específico. Además, esta clasificación de fracciones o párrafos contenidos en el artículo o en los artículos que describen las obligaciones de cada ley, debe corresponder con los criterios que pretenden regular y donde al mismo tiempo, la clasificación nos permita integrar de manera equilibrada la intención perseguida por cada una de estas obligaciones, las cuales pueden ordenarse fácilmente bajo los siguientes aspectos: calidad y desempeño, uso de los recursos públicos, abuso de poder y discriminación, corrupción en general, corrupción por colusión y denuncia.

Cuantitativamente, la siguiente tabla, muestra los resultados de esta clasificación y conteo de las fracciones u obligaciones para cada uno de los Códigos de Conducta de las entidades de la República Mexicana y que se omiten sus textos completos por su extensión en la presentación escrita de este documento de investigación y que pueden consultarse en la Biblioteca Virtual de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.²³ Como puede verse, por un lado, el número de fracciones que contienen al Código de Conducta de las leyes de responsabilidad administrativa de cada entidad federativa, varía de entre 19 y 64 obligaciones lo que establece un rango con valor de 45, con un valor promedio de 29.25 obligaciones por ley y 5 valores de moda con frecuencia de 3 para las cantidades de 22, 23, 24, 25 y 37 lo que habla evidentemente de un comportamiento estadístico no normal debido a su gran dispersión y con 3 posibles categorías de agrupación.

²³ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>

LEYES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.								
CLASIFICACIÓN POR TIPO DE DE OBLIGACIONES *								
Entidad Federativa		1. Calidad y Desempeño	2. Uso de Recursos Públicos	3. Abuso de Poder y Discriminación	4. Corrupción en General	5. Corrupción por Colusión	6. Denuncia	SUMA
1	Nuevo León	6	8	10	16	14	10	64
2	Sinaloa	9	11	1	9	9	5	44
3	Nayarit	2	5	1	15	13	4	40
4	Chiapas	10	6	1	4	13	3	37
5	San Luis Potosí	7	12	1	6	7	4	37
6	Jalisco	10	10	1	6	4	6	37
7	Oaxaca	12	6	1	3	6	7	35
8	Estado de México	6	9	1	7	6	5	34
9	Aguascalientes	6	7	2	7	6	5	33
10	Quintana Roo	7	7	1	4	9	4	32
11	Hidalgo	9	6	2	7	4	4	32
12	Campeche	6	6	3	7	5	4	31
13	Sonora	9	8	1	4	6	2	30
14	Querétaro	6	7	1	4	6	5	29
15	Chihuahua	7	12	0	4	2	2	27
16	Coahuila	8	5	2	5	4	2	26
17	Guanajuato	6	7	0	5	3	5	26
18	Michoacán	6	6	0	5	4	4	25
19	Tabasco	7	6	0	5	4	3	25
20	Ciudad de México	6	6	2	4	4	3	25
21	Tamaulipas	6	5	0	5	4	4	24
22	Durango	8	3	0	5	3	5	24
23	Puebla	9	5	0	5	3	2	24
24	Morelos	4	7	0	2	8	2	23
25	Tlaxcala	5	7	2	2	6	1	23
26	Guerrero	7	5	0	4	3	4	23
27	Colima	7	5	0	5	4	1	22
28	Yucatán	7	5	0	5	3	2	22
29	Veracruz	7	5	0	4	3	3	22
30	Baja California Sur	6	5	0	6	3	1	21
31	Zacatecas	5	5	1	5	0	4	20
32	Baja California	6	4	0	4	1	4	19
SUMA		222	211	34	179	170	120	936
PARTICIPACIÓN		23.7%	22.5%	3.6%	19.1%	18.2%	12.8%	100%

* FUENTE: Calculos propios con base en la clasificación y conteo de las obligaciones descritas en cada una de las Leyes de Responsabilidad Administrativa de las Entidades Federales.

Con respecto a los aspectos contemplados por Código de Conducta, es el que se refiere al Abuso de Poder y Discriminación el más ignorado, representando sólo el 3.6% de obligaciones del total y apareciendo en 18 de 32 casos, mientras que destacan en número el aspecto de Calidad y Desempeño con el 23.7%, el de Uso de Recursos Públicos con el 22.5%, seguido de Corrupción en General con el 19.1% y la Corrupción por Colusión con el 18.2%. La Denuncia alcanza un valor intermedio del 12.8%.

Además, visto este conteo de manera individual, sobresale positivamente el caso de Nuevo León, que además de ser el Código de Conducta que contempla el mayor número de obligaciones en general, es también por mucho el que abarca de mayor forma el aspecto del Abuso de Poder y la Discriminación con un total de 10 fracciones, seguido con un valor de 3 para Campeche y de 2 para Aguascalientes, Hidalgo, Coahuila, la Ciudad de México y Tlaxcala, mientras que en el caso de 14 entidades este número es significativamente de cero, lo que nos obliga a pensar si puede concebirse en la actualidad un código de conducta administrativa donde sencillamente ni siquiera se contemple este aspecto, el cual se regula sobre todo a partir de la actuación de las entidades de la administración pública mexicana en sus tres órdenes de gobierno, y que los legisladores que tuvieron a su cargo la redacción de estas obligaciones, o no estaban enterados de la importancia de la protección de los Derechos Humanos en México a través de los marcos jurídicos de control o consideran que ese aspecto debe contemplarse en algún otro instrumento normativo.

Destaca también el hecho de que el número de fracciones u obligaciones más repetido por aspecto, es del orden de 16 y 15 para la Corrupción en General en los estados de Nuevo León y de Nayarit, de 14 y 13 para la Corrupción por Colusión de estas mismas entidades y el hecho de que en ningún caso la frecuencia resulta mayor a 12 para el Uso de los Recursos Públicos de San Luis Potosí y de Chihuahua o del aspecto de Calidad y Desempeño en el caso de Oaxaca, finalmente, sólo el estado de Zacatecas, no considera la posibilidad de la Corrupción por Colusión.

Con estos números, es posible darse una idea clara que en la construcción de los correspondientes marcos normativos que regulan la responsabilidad administrativa del servicio público, existen diferentes criterios para los legisladores, donde al menos numéricamente, parece no existir un consenso definido respecto de las obligaciones que deben exigirse a través de esta vía para el control o mejoramiento del desempeño laboral. Esto sin duda, es un fuerte argumento para la creación de una ley general, en el supuesto, de que favorecería cuando menos la uniformidad de criterios para la disposición de obligaciones, sin embargo, por supuesto que esto mismo, nos habla del reto que implica no perjudicar con ella a legislaciones completas y mejor diseñadas.

Cualitativamente, es posible tomar una muestra equivalente del contenido expreso de las obligaciones descritas para cada uno de los correspondientes códigos de conducta, a efecto de estudiar a profundidad, las diversas formas de redacción y presentación, tanto en el tiempo como para cada entidad y competencia, por lo que es posible revisar la fracción I desde la primera Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, que en su artículo 47 describe en su redacción la siguiente obligación: *Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.*

Posteriormente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del año 2002, en su artículo 8, fracción I, establece similarmente como obligación: *Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo cargo o comisión.*

Lo que evidentemente, marca una pequeña diferencia en su redacción, lo cual es seguramente producto de la observación de reducir el grado de subjetividad que representa el calificativo de “máxima diligencia”. Ahora bien, como podrá verse a continuación, esta evolución de la ley federal, a su vez ha influido y modificado los contenidos de las leyes locales en sus diversas reformas al servir de base para su construcción, lo que con respecto a esta misma primera fracción destaca que en orden alfabético, los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán, en la redacción de su párrafo I, del artículo correspondiente, lo hacen de manera análoga a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

Mientras que los Estados de Baja California, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Veracruz, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas muestran respectivamente los siguientes tipos de ajuste particulares en la redacción de este mismo párrafo, es donde es notoria la combinación de palabras:

Baja California y Chiapas: *Cumplir con la diligencia requerida el servicio que le sea encomendado*; Guanajuato: *Cumplir diligentemente y con probidad las funciones y trabajos propios del cargo, así como aquellas que les sean encomendadas por sus superiores en ejercicio de sus facultades*; Hidalgo, Michoacán, Morelos y Veracruz: *Cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión*; Nayarit: *Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión*; Sinaloa: *Cumplir con el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, o incumplimiento de cualquier disposición jurídica, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público*; Sonora: *Cumplir con la máxima diligencia y esmero el o los servicios que tuviere a su cargo*; Tlaxcala: *Cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión total o parcial o la deficiencia de dicho servicio* y Zacatecas: *Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, así mismo, las que les dicten sus superiores, en el ejercicio de sus atribuciones.*

Por lo que se trata de ajustes diversos en su redacción, como lo muestran Baja California y Chiapas, los cuales prefieren simplificarlo al máximo; Sinaloa que agrega la frase *o incumplimiento de cualquier disposición jurídica, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público*; Hidalgo, Michoacán, Morelos y Veracruz, que sencillamente omiten la expresión *la máxima* para no crear un sentido de magnitud en la medida de la diligencia y los casos de Nayarit y Sinaloa, que omiten también la frase *la máxima diligencia*; Sonora, que agrega el proverbio del *esmero*; Tlaxcala que agrega la posibilidad de la suspensión parcial o total de dicho servicio y Zacatecas, que incluye la frase *así mismo, las que les dicten sus superiores, en el ejercicio de sus atribuciones.*

Lo que en resumen, en comparación con el cambio ofrecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto del párrafo I del artículo que describe su código de conducta u obligaciones, al quitar la frase *la máxima diligencia* como parte del texto que califica la acción de servicio de los servidores públicos, respecto de la anterior ley federal, sólo los Estados de Sinaloa y Nayarit se adecúan a esta iniciativa, por lo que como puede constatarse, el impacto de la primera ley federal, la del año de 1982, en la redacción y disposición de los códigos de conducta estatales, es tan contundente que en definitiva, crea un paradigma acerca de cómo debe ser construida una ley reglamentaria de la responsabilidad administrativa estatal a partir de su primer texto y sin importar realmente su reforma.

Ahora bien, para el diseño de una propuesta útil de revisión del nuevo código de conducta para la ley general de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, me valdré tanto del contenido general de los códigos de conducta de las leyes expedidas o reformadas con posterioridad a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002; como de un cambio en el enfoque que permita pasar de las obligaciones como aspiraciones bondadosas pretendidas por la redacción jurídica, a disposiciones más contundentes con características de prohibición, para la regulación más efectiva y contundente de las conductas inaceptables en el comportamiento de los servidores públicos de la administración pública mexicana (como lo representa por ejemplo el caso del marco normativo de Guanajuato), bajo el criterio de que efectivamente, fue en esta última etapa de reforma, la que podemos considerar que se llevó a cabo la última oleada de mejoras a la reglamentación que corresponde a cada entidad federativa respecto de su responsabilidad administrativa y de la necesidad e importancia de establecer límites inferiores y superiores al cumplimiento de la norma, ejecutados y vinculantes al mismo tiempo, para dar paso a las mismas aspiraciones constitucionales, pero en ambos sentidos, es decir, no sólo propiciando el cumplimiento de obligaciones que busquen inspirar y alcanzar la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez e imparcialidad de la mano de prohibiciones que por su parte también eviten la ilegalidad, la deslealtad, la ineficiencia, la deshonor y la parcialidad.

De esta forma, se fortalece de manera más congruente y ordenada, tanto la aspiración positiva del marco normativo como las limitaciones expresas al comportamiento de los servidores públicos en su desempeño profesional y permite por una parte, a los sujetos de esta ley, conocer con mayor detalle, objetividad, claridad y certeza jurídica a lo que están obligados, lo que les está prohibido y las consecuencias de sus actos, y por otra parte, a sus juzgadores, contar con una redacción más clara, completa y objetiva para la toma de decisiones en el control disciplinario y la aplicación de sanciones.

De esta forma, las obligaciones que deben contemplarse cuando menos para la revisión de una nueva ley general, bajo la perspectiva del contraste, son las que propician el cumplimiento respectivamente de la responsabilidad, la legalidad, la imparcialidad, la buena conducta y el respeto, la honradez, la conciencia social, la integridad física, el control de la confianza, la capacitación constante y adecuada, la discreción, la prudencia, la pertinencia, la buena comunicación, la reputación y el prestigio, la correcta recepción y entrega de la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, la correcta declaración de bienes y de patrimonio personal y familiar, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y privados, la eficacia para el logro de resultados concretos, el cuidado y la protección de los bienes muebles e inmuebles, los valores y los documentos, de los riesgos a la Hacienda Pública, el reconocimiento de las situaciones comprometedoras o que generan incapacidad para la imparcialidad, el sometimiento legítimo a los superiores jerárquicos y de respeto a la autoridad, la apertura al diálogo, el respeto también a los derechos humanos, de petición, de acceso a la información pública y de protección de datos personales, de realización de quejas o denuncias y a la supervisión y auditorías.

Por su parte, las prohibiciones que deben contemplarse para la regulación de las acciones inaceptables, son el nombramiento parcial o nepotista de servidores públicos, el ocasionar daños o perjuicios, la aceptación de regalos, dinero o dádivas en general, celebrar contratos ventajosos o incorrectos o que no exista una plena justificación para el uso de recursos públicos, las situaciones donde exista intereses en conflicto, cuando se obtengan ventajas inapropiadas, obtener permisos que beneficien injusta o selectivamente a subordinados, el uso los vehículos para fines privados y finalmente, condicionando e impidiendo la formulación e investigación de quejas y denuncias.

6. Revisión del Nuevo Código de Conducta Administrativa

La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas que contiene al código de conducta de los servidores públicos que será vigente a partir del próximo 19 de julio de 2017, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Se encuentra dispuesta en un total de 229 artículos estructurados en 2 Libros, 6 Títulos, 23 Capítulos y 24 secciones y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

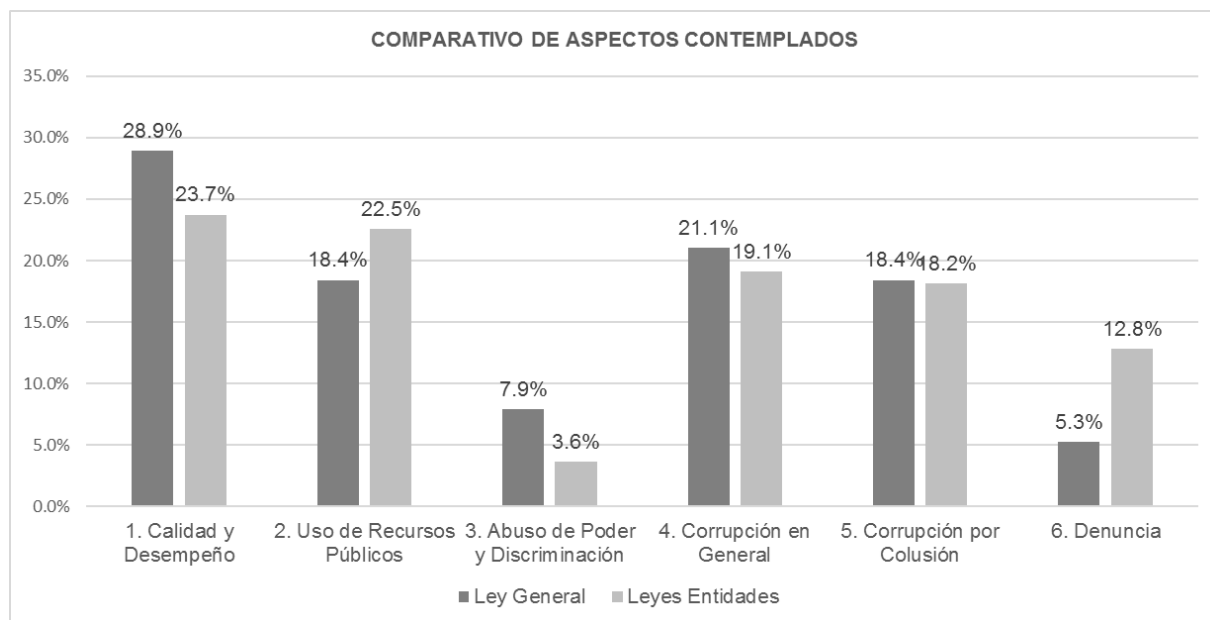
Respecto de la redacción de su Código de Conducta, éste se encuentra disperso en los artículos 7, 49, 50 y 52 al 64 y 66 al 72. En el artículo 7, se describen los principios y directrices que deben ser observadas por los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; en el artículo 49 se establecen las faltas administrativas no graves en que pueden incurrir los servidores públicos, el artículo 50 contiene la descripción de una falta administrativa no grave adicional; los artículos 52 al 64 señalan las faltas administrativas graves de servidores públicos y los artículos 65 al 72 describen los actos de particulares vinculados a faltas administrativas graves, su transcripción completa se encuentra en el anexo 3 de este documento.

Cuantitativamente, el código de conducta de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, se ubica en cuarto lugar con 38 obligaciones al compararlo con los códigos de conducta descritos en las leyes de responsabilidad administrativa de las entidades de la república mexicana, sólo después de los estados de Nuevo León, Sinaloa y Nayarit con 64, 44 y 40 obligaciones respectivamente, su disposición respecto del tipo de obligaciones es la siguiente:

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS CLASIFICACIÓN POR TIPO DE OBLIGACIONES *						
1. Calidad y Desempeño	2. Uso de Recursos Públicos	3. Abuso de Poder y Discriminación	4. Corrupción en General	5. Corrupción por Colusión	6. Denuncia	SUMA
11	7	3	8	7	2	38
28.9%	18.4%	7.9%	21.1%	18.4%	5.3%	100.0%

* FUENTE: Cálculos propios con base en la clasificación y conteo de las obligaciones descritas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Como puede verse, existe un balance relativamente similar al encontrado en el análisis cuantitativo global del conjunto de leyes de responsabilidad administrativa de las entidades federales, al mostrar al primer aspecto de Calidad y Desempeño como el más amplio, seguido de la Corrupción en General y del uso de recursos públicos que empata con la Corrupción por Colusión, para concluir finalmente con el Abuso del Poder y la Denuncia como los de menor proporción. Uno a uno, se diferencia con relación a la distribución de los códigos de conducta previos, al mostrar una mayor importancia para el primer aspecto de Calidad y Desempeño por 5.2 puntos porcentuales, un valor menor para el Uso de Recursos Públicos en 4.1 puntos, más del doble en proporción para el Abuso de Poder y la Discriminación, 3 puntos adicionales en el caso de la Corrupción en General, un valor prácticamente igual en la Corrupción por Colusión y un valor sensiblemente inferior en las disposiciones de Denuncia con 7.5 puntos porcentuales por debajo.



FUENTE: Elaboración propia con base en la clasificación y conteo de las obligaciones descritas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la clasificación y conteo agregado de las obligaciones por aspecto en las leyes de responsabilidad administrativa de las entidades federales.

Estos resultados significan que, en ambos casos, se trata del aspecto del Abuso de Poder y la Discriminación, el eslabón más débil de la cadena, no obstante que este tema es sin duda uno de los más relevantes e importantes en las reformas constitucionales de los últimos años, la protección de los Derechos Humanos, que tiene su precedente en México en la protección de las Garantías Individuales, sigue teniendo, como puede constatarse, mucho que desear en el ámbito de la conducta de los servidores públicos. Es cierto que existen otros marcos jurídicos específicos para la protección de estos derechos, sin embargo, sería deseable pensar que un país como el nuestro, merece hacer realidad una estructura jurídica más sólida y articulada.

Cualitativamente, el primer defecto grave que salta a la vista en el código de conducta para los servidores públicos en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas es su propia redacción, que, con un enfoque demasiado suave, establece en la conformación de su Código de Conducta, las faltas administrativas graves y no graves para la regulación de la conducta de los servidores públicos y de particulares involucrados. En un intento quizá por mantener un lenguaje especializado para el ámbito de la administración pública, han dejado de lado los legisladores su verdadero objeto que es hacer uso de la función de autoridad y de control del Estado para la protección de los bienes y recursos nacionales y de las condiciones para la mejor toma de decisiones públicas. Un marco regulatorio, que establece sanciones y conductas punitivas, debe estar construido en un lenguaje claro, objetivo, preciso y contundente, tanto por la certeza jurídica de los sujetos de la ley, acerca de lo que deben hacer y no, como por la capacidad de identificación y valoración de parte de jueces en el ámbito judicial y de los profesionales que son responsables de ejercer el papel de autoridad en los órganos de control administrativo. Este punto no es de menor importancia, en el ámbito de la administración privada, cuando un empleado realiza actos que pueden ser equiparados con la corrupción de la administración pública, estos actos se tipifican al nivel de robo, como abuso de confianza o fraude. Se trata de un delito que impacta o en la empresa en sí misma o en sus clientes; ahora bien, en el ámbito público, cuando se trata de recursos públicos, es común observar que las personas en general suelen actuar como si el dinero no fuera real, o como si éste en realidad no perteneciera a nadie, hecho que es por supuesto absolutamente falso.

No se trata entonces de controlar simples faltas administrativas, este concepto sólo deja ver un universo limitado de lo que en realidad ocurre, es decir, no es sólo el hecho de administrar mal o de cometer pequeñas desviaciones a condiciones deseables de administración. Se trata de un robo a la nación, y si robar a un particular es un delito, entonces robar a todos los particulares que conforman nuestra patria lo es más. Estamos hablando del medio a través del cual opera el gobierno en su papel de Estado, en el que a través de la ley y bajo el principio estricto de legalidad, cada servidor público está obligado a realizar exclusivamente lo que por ley le está permitido, bajo estándares mínimos de actuación y de desempeño profesional. Se trata de la confianza depositada en ellos para la administración de los recursos comunes.

Un ejemplo de este punto, que puede generar, un grave conflicto de valoración y juicio de las conductas administrativas de los servidores públicos, lo constituye la redacción del párrafo que forma parte de la fracción primera en el artículo 49 de la Ley General, en el que se establece que los servidores públicos deberán “cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegue a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley” el cual determina a su vez que “Los servidores públicos deberán observar el Código de Ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos Internos de Control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.”

Para el cumplimiento de este lineamiento, que sucede, por ejemplo, cuando sea valorada la conducta de un determinado servidor público, cuando alguien más designado al interior de una Secretaría u Órgano de Control considere que es propio de una conducta digna, una determinada forma de vestir o de hablar. ¿Será motivo de una falta administrativa sancionada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas o sólo una orientación para su mejor desempeño? es por tanto ¿Obligatoria o voluntaria? Cómo debería sancionarse, si está claro que no forma parte del texto de la Ley General y en consecuencia no ha sido desarrollada por un legislador que ostenta la representación popular (legitimidad) en su encargo para hacerlo.

En segundo término, el inadecuado uso de conceptos es otra característica que llama la atención de manera negativa. Para ejemplo podemos tomar el caso del uso de directrices, las cuales se emplean sin una categoría clara de si se trata de principios o si se trata de obligaciones, cuestión que bien vale la pena una reflexión semántica.

De acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua,²⁴ un Principio es una *norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta*, mientras que una Directriz es la *instrucción o norma que ha de seguirse en la ejecución de algo* y una Obligación es un *vínculo que sujeta a hacer o abstenerse de hacer algo, establecido por precepto de ley, por voluntario otorgamiento o por derivación recta de ciertos actos*. Por lo que es claro, que una directriz se parece más a una obligación respecto de la ejecución de hacer o no hacer algo, es decir, de la comisión de una acción o su contrario, la omisión. Mientras que el Principio, tiene como puede inferirse, un carácter de mayor profundidad que rige o controla al pensamiento o la conducta, que bien puede entenderse como al conjunto o serie de acciones en una visión más amplia y que probablemente, incluye hasta su intención o resultado final. Además, de que la ley no debería señalar más principios que los constitucionales, generando una confusión innecesaria al incluir, además de la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, a la disciplina, la objetividad, el profesionalismo, la integridad, la rendición de cuentas y la eficacia, rompiendo el principio jurídico de la adecuada jerarquía de normas y su consecuente subordinación.

En tercer término, con respecto a su estructura para la disposición de obligaciones y de prohibiciones, es sencillo observar que tanto los principios y las directrices, como las faltas administrativas graves y no graves, se encuentran dispuestas por un lado en fracciones y por otro en artículos, lo cual por supuesto bajo un principio de jerarquía en la lógica jurídica, crea también una confusión de orden innecesaria ya que tanto los principios y las directrices, como las faltas administrativas no graves se encuentran en el artículo 7 y en el 49, dispuestas en sus fracciones correspondientes, pero por su parte las faltas administrativas graves se disponen directamente en artículos, del 51 al 64 para los servidores públicos y del 65 al 72 para los particulares involucrados.

²⁴ <http://www.rae.es/diccionario-panhispanico-de-dudas/definiciones>

Finalmente, más allá de la estructuración de la ley y del acomodo de sus disposiciones y los conceptos de que hace uso, parece ser que el contenido explícito, es decir, lo que verdadera describe como previsión legal, lo que incluye y no, es sin duda lo más importante para predecir y valorar sus efectos prácticos. En este punto, es posible enlistar aquellas disposiciones expresas de otras leyes de responsabilidad creadas en México desde 1982 a la fecha, para destacar aquellas que la nueva ley agrega e ignora y que pueden resultar de utilidad, sin menoscabo de la importancia de las observaciones ya realizadas, me parece que lo más importante en la redacción del Código de Conducta, lo representa las grandes diferencias que saltan a la vista.

Positivamente, la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, a diferencia de los códigos de conducta previos, aporta en primer lugar la virtud de nombrar, en correspondencia con los Códigos Penales federal y de los Estados de la República, los delitos de cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia, dejando de lado, lamentablemente, la negligencia, la cooptación, la extorsión, la especulación, la prevaricación, la violencia y el nepotismo.

Además, aporta la inclusión de las responsabilidades legales de los particulares que hasta ahora, han fungido como socios impunes en la colusión con servidores públicos para la generación de “negocios” derivados de la corrupción administrativa, así como también, avances en la descripción de obligaciones con el concepto del interés superior de las necesidades colectivas, de la importancia de la cultura de servicio orientada al logro de resultados, la vocación absoluta de servicio a la sociedad y la abstención de promesas privadas que comprometen al Estado y la Hacienda Pública.

Negativamente, esta nueva ley omite la redacción expresa de obligaciones importantes como el de llevar a cabo con responsabilidad, diligencia y prontitud, la investigación, atención, cuidado y protección de personas que se encuentren en una situación de peligro real e inminente de sufrir daño físico o psicológico, en su entorno social o familiar, así como denunciar de inmediato estos hechos a la autoridad competente.

Someterse a evaluaciones, revisiones o exámenes médicos toxicológicos, psicométricos, de habilidades y de conocimientos que determine la unidad responsable y los órganos externos o internos de control, según corresponda; asistir y participar proactivamente y con responsabilidad en tiempo y en forma a los cursos, seminarios o diplomados de capacitación que la dependencia u organismo al que pertenece imparta u organice para beneficio de los servidores públicos y de la administración pública; abstenerse de dar a conocer indebidamente al demandado o acusado, las providencias de embargo, las ordenes de aprehensión y actos reservados por la ley decretados en su contra, de abogados o personas que tengan parentesco con las personas afectadas.

Abstenerse de emitir opinión a terceros y de difundir propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, con carácter ajeno al institucional y con fines distintos a los informativos, educativos o de orientación social; comunicar por escrito a su jefe inmediato con copia al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa; así como responder por escrito a estas dudas derivadas de las órdenes que emita al personal a su cargo bajo las mismas condiciones.

Recibir, al entrar en posesión del empleo, cargo o comisión, los recursos y documentos propios de las funciones atribuidas verificando que correspondan al contenido del acta circunstanciada, verificar los inventarios, informes y demás documentación anexa; entregar formalmente a quien le sustituya en el cargo, o a la persona que para tal efecto designe el superior jerárquico, los recursos patrimoniales que haya tenido a su disposición, así como los documentos y una relación de los asuntos relacionados con sus funciones; custodiar, vigilar, proteger, conservar y mantener en buen estado los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión y evitar que en cualquier forma se propicien daños, pérdidas o sustracciones a los mismos, incluyendo la automatización de la información de sistemas y programas de informática que se establezcan, así como llevar los catálogos y actualizar inventarios de dichos bienes y sistemas de informática, conforme a las normas y procedimientos establecidos en las leyes de la materia.

Responder las recomendaciones que les presente los órganos garantes competentes de los Derechos Humanos; respetar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como el correlativo al acceso y protección de datos personales en los términos de la reglamentación en la materia; respetar el derecho de petición de los particulares en los términos del artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por lo dispuesto por las constituciones locales respectivas.

Respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias y de evitar que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para la no presentación de quejas y denuncias, o que, con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida conducta que lesione los intereses legítimos de quienes las presenten.

Así como la prohibición expresa de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber sido cesado, suspendido o destituido por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones; desempeñar un segundo empleo, cargo o comisión, oficial o particular, que las leyes o reglamentos le prohíba por incompatibilidad de horario o de conflicto de intereses; dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados a personas físicas o morales que gestionen o exploten contratos, convenios o concesiones con los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la Federación, los Estados de la República Mexicana, los Ayuntamientos Municipales, los Organismos Públicos Autónomos o Descentralizados y en general, con cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal, estatal o municipal y que represente intereses en conflicto.

Adquirir para beneficio propio, los bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones.

Finalmente, hacer uso de cualquier clase de vehículo o de bien inmueble en propiedad o arrendamiento de las autoridades o que tengan en posesión bajo cualquier título, fuera del horario de trabajo del servidor público o en actividades distintas a las que requiere la naturaleza del empleo, cargo o comisión respectivo.

Con estas 14 obligaciones y 6 prohibiciones adicionales, que son producto del contraste respecto de las disposiciones establecidas por las leyes de responsabilidad administrativa de las entidades federativas, se fortalece sin duda, los resultados esperados del desempeño del servicio público nacional, en términos de ética pública, orientación del servicio público y disminución de la corrupción administrativa.

CONCLUSIONES

En el campo social del saber humano, la utilidad de una investigación científica se mide por su capacidad de explicar y resolver de forma sensata, congruente y consistente las grandes transformaciones de la sociedad, con la aportación de soluciones sencillas y prácticas que permitan alcanzar y mantener en el mediano y largo plazo, un mayor nivel de bienestar y de armonía entre las personas.

En la actual coyuntura de la administración pública mexicana, de alta rivalidad y competencia político partidista, con la aparición de vergonzosos casos de corrupción a gran escala, no hay nada más relevante y trascendente para el combate de este mal social endémico, junto con las reformas complementarias de transparencia y de rendición de cuentas, que la reforma constitucional que busca prevenir y combatir la corrupción administrativa en el servicio público, con la operación y puesta en marcha de un Sistema Nacional Anticorrupción que sea responsable y capaz de prevenir, identificar, investigar y sancionar esta clase de conductas con la aplicación de una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas y su Código de Conducta, el cual no será de gran impacto para la verdadera transformación social, si no se replantean y renuevan en esta legislación secundaria, conceptos, términos y modelos de actuación y desempeño, que con ayuda de la experiencia legislativa acumulada, resulten útiles para recrear y dar aliento a esta noble y legítima aspiración jurídica que sin embargo, es también de la mayoría de los mexicanos.

ANEXO 1. Propuesta de Código de Conducta para una Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es obligación de todo servidor público:

- I. Cumplir con responsabilidad las funciones que le sean atribuidas y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a la competencia de su cargo, empleo o comisión y cumplir con las leyes y la normatividad que al respecto regulen su función y buen desempeño.
- III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por cualquier otro motivo.
- IV. Observar buena conducta y tratar con respeto, amabilidad, diligencia, imparcialidad y rectitud a todas las personas con las que tenga relación con motivo del desempeño de sus funciones.
- V. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que la federación, el estado o municipio le otorgan por el desempeño de su función y abstenerse de imponer condiciones, prestaciones u obligaciones adicionales a las previstas en las leyes y reglamentos en la materia.
- VI. Llevar a cabo con responsabilidad, diligencia y prontitud, la investigación, atención, cuidado y protección de personas que se encuentren en una situación de peligro real e inminente de sufrir daño físico o psicológico, en su entorno social o familiar, así como denunciar de inmediato los hechos a la autoridad competente.
- VII. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos de sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia

- de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, deberá denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente;
- VIII. Someterse a evaluaciones, revisiones o exámenes médicos toxicológicos, psicométricos, de habilidades y de conocimientos que determine la unidad responsable y los órganos externos o internos de control, según corresponda.
 - IX. Asistir y participar proactivamente y con responsabilidad en tiempo y en forma a los cursos, seminarios o diplomados de capacitación que la dependencia u organismo al que pertenece imparta u organice para beneficio de los servidores públicos y de la administración pública nacional.
 - X. Abstenerse de dar a conocer indebidamente al demandado o acusado, las providencias de embargo, las ordenes de aprehensión y actos reservados por la ley decretados en su contra; de nombrar sindico o interventor en concurso o quiebra a personas que sean deudores o acreedores de los mismos, abogados o personas que tengan parentesco con las personas afectadas.
 - XI. Abstenerse de emitir opinión a terceros y de difundir propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, con carácter ajeno al institucional y con fines distintos a los informativos, educativos o de orientación social; por lo que en ningún caso y, por ningún motivo, dicha propaganda deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
 - XII. Comunicar por escrito a su jefe inmediato con copia al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa.
 - XIII. Responder por escrito las dudas de las órdenes que emita al personal a su cargo con copia al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa.

- XIV. Para el acceso de cualquier servidor público a cualquier institución de la administración pública municipal, estatal o federal es necesario consultar previamente el Registro Policial y de las Inhabilitaciones de la presente ley a efecto de garantizar que la persona aspirante no cuenta con antecedentes penales o de inhabilitación. Cualquier persona que no apruebe este requisito está imposibilitada para ingresar al servicio público nacional.
- XV. Recibir, al entrar en posesión del empleo, cargo o comisión, los recursos y documentos propios de las funciones atribuidas verificando que correspondan al contenido del acta circunstanciada, verificar los inventarios, informes y demás documentación anexa. Debe de solicitar las aclaraciones pertinentes dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del acto de entrega y recepción;
- XVI. Entregar formalmente a quien le sustituya en el cargo, o a la persona que para tal efecto designe el superior jerárquico, los recursos patrimoniales que haya tenido a su disposición, así como los documentos y una relación de los asuntos relacionados con sus funciones. Esta entrega deberá realizarse a más tardar a los cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que renuncie o se le notifique su separación del cargo, debiendo elaborar un acta circunstanciada.
- XVII. Utilizar y proteger adecuadamente los recursos públicos y privados a que tenga acceso o que le sean asignados para el correcto desempeño de su empleo, cargo o comisión y para los fines específicos a que estén afectos.
- XVIII. Conservar y custodiar los bienes, valores, documentos e información pública o privada que tenga bajo su resguardo o a la que tenga acceso impidiendo o evitando su uso indebido, sustracción u ocultamiento.
- XIX. Custodiar, vigilar, proteger, conservar y mantener en buen estado los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión y evitar que en cualquier forma se propicien daños, pérdidas o sustracciones a los mismos, incluyendo la automatización de la información de sistemas y programas de informática que se establezcan, así como llevar los catálogos y actualizar inventarios de dichos bienes y sistemas de informática, conforme a las normas y procedimientos establecidos en las leyes de la materia;

- XX. Informar por escrito a su superior jerárquico cuando tenga conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión, de hechos en los que puedan resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses del gobierno federal, estatal o municipal; o evitarlo si está dentro de sus facultades;
- XXI. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, estatal o municipal proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- XXII. Presentar anualmente con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial en los términos establecidos por esta ley, así como al inicio y al término de su responsabilidad como servidor público.
- XXIII. Atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de los órganos de control con base en la presente ley y en las normas que los rijan.
- XXIV. Cumplir y hacer cumplir, dentro de su competencia, las resoluciones que emitan las autoridades de la federación, del estado y de los municipios atendiendo la colaboración, los requerimientos y los apercibimientos fundados y motivados que hagan las diversas dependencias y organismos públicos.
- XXV. Excusarse por escrito de intervenir de cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, concubina o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- XXVI. Responder las recomendaciones que les presente los órganos garantes competentes de los Derechos Humanos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa.

- XXVII. Respetar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como el correlativo al acceso y protección de datos personales en los términos de la reglamentación en la materia.
- XXVIII. Respetar el derecho de petición de los particulares en los términos del artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por lo dispuesto por las constituciones locales respectivas.
- XXIX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de esta ley y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o autoridad administrativa interna, los actos, comisiones u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegue a advertir respecto de cualquier servidor público, que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley.
- XXX. Respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias y de evitar que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para la no presentación de quejas y denuncias, o que, con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida conducta que lesione los intereses legítimos de quienes las presenten.

Queda estrictamente prohibido:

- I. Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber sido cesado, suspendido o destituido por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones, o ejerza funciones que no le correspondan o las abandone sin causa justificada. Así como desempeñar un segundo empleo, cargo o comisión, oficial o particular, que las leyes o reglamentos le prohíba por incompatibilidad de horario o de conflicto de intereses
- II. Autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación, así como celebrar pedidos o contrato alguno, de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente, para ocupar empleo, cargo o comisión con el servicio público, así como intervenir en el nombramiento, contratación, o promoción, por sí mismo o por conducto de otro servidor público,

a personas que tengan parentesco consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado, para ocupar algún cargo público. Si al momento en el que el servidor público asume el cargo o comisión de que se trate, ya se encuentra la o las personas con parentesco en ejercicio de una función o responsabilidad pública, el familiar comprendido dentro de esta restricción, estará libre de responsabilidad administrativa. En un mismo empleo, cargo o comisión públicos, no podrán ejercer funciones en relación jerárquica directa personas ligadas por matrimonio, concubinato o parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, o civil, respectivamente, a excepción de cuando el ingreso al servicio público se haya originado a través de un concurso por oposición.

- III. Causar daños y perjuicios a la hacienda pública estatal y municipal, sea por el manejo irregular de los fondos y valores de estas, o por irregularidades en el ejercicio del pago de recursos presupuestales del estado o municipios o de los concertados o convenidos por el estado con la federación o los municipios, así como adquirir valores y bienes muebles o inmuebles en los juicios o controversias en que intervengan o que tengan conocimiento.
- IV. Solicitar, aceptar recibir u obtener por sí mismo o por interpósita persona, dinero o cualquier otra dádiva o servicio, para sí o para un tercero u ofrecer una promesa para hacer, dejar de hacer o promover algo legal o ilegal relacionado con sus funciones. Esta prohibición es aplicable hasta por un año después de que el servidor público haya cumplido el ejercicio de sus funciones.
- V. Celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicio de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o con las sociedades de las que dichas personas formen parte, así como con empresas en las que participen su cónyuge, concubinario o concubina, o personas con quienes tenga parentesco consanguíneo en línea recta o por afinidad hasta el segundo grado

y colateral hasta el cuarto grado, civil, o terceros con quienes tenga relación de carácter laboral o de negocios.

- VI. Otorgar por sí mismo o por interpósita persona, o por cualquier otro medio, la contratación de servicios profesionales, civiles, mercantiles, laborales, de obra pública, asesorías o consultorías o de cualquier otra naturaleza sin que exista una identificación clara y objetiva de la necesidad del bien o servicio y se justifique plenamente ante las instancias oficiales correspondientes.
- VII. Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados a personas físicas o morales que gestionen o exploten contratos, convenios o concesiones con los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la Federación, los Estados de la República Mexicana, los Ayuntamientos Municipales, los Organismos Públicos Autónomos o Descentralizados y en general, con cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal, estatal o municipal y que represente intereses en conflicto.
- VIII. Adquirir para beneficio propio, los bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.
- IX. Disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones.
- X. Hacer uso de cualquier clase de vehículo en propiedad o en arrendamiento de las autoridades o que tengan en posesión bajo cualquier título, fuera del horario de trabajo del servidor público o en actividades distintas a las que requiere la naturaleza del empleo, cargo o comisión respectivo;
- XI. Impedir, inhibir, desestimar, rezagar o desechar por sí mismo o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias, realizando cualquier conducta que lesione o perjudique los intereses de los quejosos o denunciantes.

ANEXO 2.

Código de Conducta de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.

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

- I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;
- II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;
- III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;
- IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;
- V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;
- VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;

VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;

IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones, y

X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;

II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;

III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;

IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;

V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o

evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, y

IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.

Para efectos de esta Ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales.

Artículo 50. También se considerará Falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas

administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público.

Los entes públicos o los particulares que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrar los mismos a la Hacienda Pública o al patrimonio del Ente público afectado en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la notificación correspondiente de la Auditoría Superior de la Federación o de la Autoridad resolutora.

En caso de que no se realice el reintegro de los recursos señalados en el párrafo anterior, estos serán considerados créditos fiscales, por lo que el Servicio de Administración Tributaria y sus homólogos de las entidades federativas deberán ejecutar el cobro de los mismos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

La Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda conforme al artículo 75 de esta Ley, cuando el daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado.

Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean

materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Artículo 55. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiriera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.

Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

Artículo 58. Incurre en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como

establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.

Artículo 60. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.

Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.

Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

Artículo 63. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

- I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;
- II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y
- III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

Artículo 65. Los actos de particulares previstos en el presente Capítulo se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta Ley.

Artículo 66. Incurrirá en soborno el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de esta Ley a uno o varios Servidores Públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos Servidores Públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.

Artículo 67. Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos el particular que realice actos u omisiones para participar en los mismos sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentren impedido o inhabilitado para ello.

También se considera participación ilícita en procedimientos administrativos, cuando un particular intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos. Ambos particulares serán sancionados en términos de esta Ley.

Artículo 68. Incurrirá en tráfico de influencias para inducir a la autoridad el particular que use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor o de los Servidores Públicos o del resultado obtenido.

Artículo 69. Será responsable de utilización de información falsa el particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.

Asimismo, incurrirán en obstrucción de facultades de investigación el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de Faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 70. Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.

También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.

Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de esta Ley.

Las faltas referidas en el presente artículo resultarán aplicables respecto de transacciones comerciales internacionales. En estos supuestos la Secretaría de la Función Pública será la autoridad competente para realizar las investigaciones que correspondan y podrá solicitar a las autoridades competentes la opinión técnica referida en el párrafo anterior, así como a un estado extranjero la información que requiera para la investigación y substanciación de los procedimientos a que se refiere esta Ley, en los términos previstos en los instrumentos internacionales de los que ambos estados sean parte y demás ordenamientos aplicables.

Para efectos de este artículo se entienden como transacciones comerciales internacionales, los actos y procedimientos relacionados con la contratación, ejecución y cumplimiento de contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza, obra pública y servicios relacionados con la misma; los actos y procedimientos relativos al otorgamiento y prórroga de permisos o concesiones, así como cualquier otra autorización o trámite relacionados con dichas transacciones, que lleve a cabo cualquier organismo u organización públicos de un estado extranjero o que involucre la participación de un servidor público extranjero y en cuyo desarrollo participen, de manera directa o indirecta, personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Artículo 71. Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.

Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICA

ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I. (2008) *Conceptos Jurídicos Fundamentales*, México, McGraw Hill Interamericana, colección Serie Jurídica, p.167.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2004) *1824-2004, 180 años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México*, México, Cámara de Diputados, p. 38.

BOBBIO, Norberto (2008) *El Futuro de la Democracia*, 5ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, colección Política y Derecho, 2008, p. 189.

BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p.7.

CASO LOMBARDO, Andrés (1998) *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p.32.
<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/08%20cuatro%20ensayos%20de%20politi%20administracion%20y%20empresa%20pbl.pdf>. Consultada 17 mayo de 2017.

EVIA LOYA, Romeo Arturo (2007) *El Marco Normativo del Combate a la Corrupción*. México, Editorial Porrúa, pp. 50-53.

GUADARRAMA GONZÁLEZ, Álvaro (2010) *Lógica Jurídica Proceso y Técnica Legislativos en la Constitución Política de México*, México, Editorial Porrúa, p. XVI.

MINOR MOLINA, José Rafael & ROLDÁN XOPA, José (2006) *Manual de Técnica Legislativa*, México, Editorial Porrúa – H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Serie Conocer para Decidir, p. 10.

MONTERO ZENDEJAS, Daniel (2006) *Derecho Constitucional Comparado*, México, Editorial Porrúa, pp. 1-3.

NORTH, Douglass C. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Trad. Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, pp.29-30.

OROZCO OROZCO, José Zócimo & VALENCIA SALAZAR, Verónica (2011) *Historia del Derecho, Universal y Mexicano*, 4ª. Ed., México, edición propia, pp. 202, 203 y 209.

REYES HEROLEZ, Jesús (1961) *El Liberalismo Mexicano*, Proemio al Tomo III, México, Facultad de Derecho de la UNAM, pp. XVII – XIX.

SÁCHICA, Luis Carlos (1992) *Derecho Constitucional General*, Bogotá, Temis, p. 2.

SALAZAR UGARTE, Pedro (2008) *La democracia Constitucional. Una Radiografía Teórica*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica – UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección Política y Derecho, pp. 16, 17-23, 35-36.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2012) *La Corrupción Administrativa en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 121-180

TOMASINI BASOLS, Alejandro (2003) “Reflexiones sobre la Corrupción en México”. *Gaceta Universitaria*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, p.21. <http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf>. Copiado el 6 de mayo de 2017.

VÁZQUEZ GÓMEZ, Juana (1999) *Diccionario de Gobernantes de México (1325-1997)*, México, Nueva Imagen, pp. 24-25.

HEMEROGRÁFICA

MORENO BRID, Juan Carlos & ROS, Jaime (2004) “México: Las Reformas del Mercado desde una Perspectiva Histórica”, *Revista de la CEPAL, México*, Número 84, México, pp. 35-57.

NORMATIVA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR

LEY REGLAMENTARIA DEL CAPITULO XVII DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CAMPECHE

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE CHIAPAS

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL

LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, ESTATALES Y MUNICIPALES DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

LEY ESTATAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS, DURANGO

LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE GUERRERO

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE HIDALGO

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MICHOACAN DE OCAMPO

LEY ESTATAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MORELOS

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE NAYARIT

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEON

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE PUEBLA

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE QUERETARO

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSI

LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE SINALOA

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DE SONORA

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE TABASCO

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA

LEY NÚMERO 36 DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE YUCATAN.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE ZACATECAS

PÁGINAS WEB

CÁMARA DE DIPUTADOS, Poder Legislativo, México

<http://www.diputados.gob.mx/>. Consultada el 14 de mayo de 2017.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

<http://www.dof.gob.mx/>. Consultada durante el mes de mayo de 2017.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española RAE. 22ª Ed.

<http://lema.rae.es/drae>. Consultada el 4 de mayo de 2017

INSTITUTO MEXICANO DE LA COMPETITIVIDAD

http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/informe-legislativo-2016/. Consultado el 6 de mayo de 2017.

500 AÑOS DE MÉXICO EN DOCUMENTOS

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1852_153/Discurso_pronunciado_por_Benito_Juarez_gobernador_del_estado_de_Oaxaca_ante_la_X_Legislatura_al_abrir_el_primer_periodo_de_sus_sesiones_ordinarias.shtml. Consultado el 17 de mayo de 2017.

ÍNDICE

PROLOGO	3
DESARROLLO	
Origen y Naturaleza de la Corrupción en México	6
El constitucionalismo y el Control del Poder Público	9
La Responsabilidad Administrativa en las Entidades Públicas	13
Efectividad del Marco Normativo de Combate a la Corrupción	15
Análisis de las Obligaciones de los Servidores Públicos	17
Revisión del nuevo Código de Conducta Administrativa	24
CONCLUSIONES	32
ANEXOS	
1. Propuesta de Código de Conducta para una Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	33
2. Código de Conducta de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.	40
FUENTES DE CONSULTA	
Bibliográfica	50
Hemerográfica	
Normativa	51
Páginas WEB	54
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	
TABLA 1. Leyes de Responsabilidad Administrativa de las Entidades Federativas. Clasificación por Tipo de Obligaciones.	18
TABLA 2. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Clasificación por Tipo de Obligaciones.	24
GRÁFICO 1. Comparativo de Aspectos Contemplados en la Ley General vs Leyes de las Entidades.	25