

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



TEMA: ETICA PUBLICA

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

POR

CARLOS ALBERTO TELLEZ ZOLEZZI

NOVIEMBRE 2003

TEMA: ETICA PUBLICA

TM
K1
FDYC
2003
.T44



1020149241

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



TEMA: ETICA PUBLICA

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

POR

CARLOS ALBERTO TELLEZ ZOLEZZI

NOVIEMBRE 2003

983500

TH

K1

FDYC

2003

.T44



FONDO
TESIS

ÍNDICE

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

	página
1. Orden	40
2. Finalidad del Derecho	43
3. Sistema Normativo	45
D) La Autoridad Moral del Estado	49
CAPÍTULO III	
PERSPECTIVA AXIOLÓGICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	53
A) Composición axiológica de las Normas Administrativas	53
1. Valores jurídicos	55
a) Valores jurídicos fundamentales	57
b) Valores jurídicos consecutivos	60
c) Valores jurídicos instrumentales	62
2. Valores éticos	62
3. Valores en el Sistema Jurídico Administrativo Mexicano	67
B) Los Sujetos en la Función Pública	70
1. Servidor Público	71
2. Valores y hábitos del servidor público	73
3. Responsabilidad moral de los servidores públicos	75
C) Antítesis de los valores jurídicos y éticos	76
CAPÍTULO IV	
ASPECTOS GENERALES DE LA CORRUPCIÓN	78
A) Anatomía de la Corrupción	78
1. Definición de la corrupción	79
2. Gestación de la corrupción	84
a) Causas de la corrupción	86
b) Fórmula de la corrupción	89
3. Los actores de la corrupción	90

	página
4. Las dos dimensiones de la corrupción	94
a) Actos individuales	95
b) Condición sistemática	96
5. Los efectos de la corrupción	97
CAPÍTULO V	
VÍAS PARA UNA CULTURA ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	100
A) Justificación	100
B) Principio de Legalidad	101
C) Sistema de responsabilidades	103
D) Cultura de transparencia	105
E) Sistema anticorrupción	107
F) Sistema de Integridad	108
CONCLUSIÓN	111
BIBLIOGRAFÍA	114
ANEXOS	119

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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